

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

SUSIE FONSECA DE SOUZA

**Impacto de Vizinhança e Área de Influência Direta:
Implicações na Região Metropolitana da Grande Vitória**

VITÓRIA

2019

SUSIE FONSECA DE SOUZA

**Impacto de Vizinhança e Área de Influência Direta:
Implicações na Região Metropolitana da Grande Vitória**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração em Cidade e Impactos no Território.

Orientadora: Prof^a Dr^a Clara Luiza Miranda

VITÓRIA

2019

SUSIE FONSECA DE SOUZA

**Impacto de Vizinhança e Área de Influência Direta:
Implicações na Região Metropolitana da Grande Vitória**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração em Cidade e Impactos no Território.

Aprovada _____

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Clara Luiza Miranda
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof. Dr. Giovanilton André C. Ferreira
Universidade de Vila Velha – ES

Prof. Dr. Milton Esteves
Universidade Federal do Espírito Santo

Aos meus filhos, *Biel* e *Lako*,

.

AGRADECIMENTOS

Devo agradecer a todos que me auxiliaram durante este trabalho:

À Profª Drª Clara Luiza Miranda, por ter aceito ser minha orientadora, função que cumpriu nobremente em todos os momentos em que foi solicitada, agradeço pela sua generosidade e sinceridade, pelas conversas esclarecedoras.

Aos demais professores, especialmente à Profª Drª Martha Campos, pelo apoio nos primeiros passos dessa caminhada; à Profª Drª Eneida Maria Mendonça, pelo incentivo e por me acompanhar desde o início e durante o percurso; ao Prof. Dr. Milton Esteves, pela ajuda mais do que necessária e pelas críticas lúcidas e encorajadoras;

A todo o pessoal do PPGAU e aos parceiros do mestrado com quem convivi mais proximamente, agradeço pela parceria em muitos momentos. A todos vocês, desejo muito sucesso, na carreira e na vida.

Agradeço ao Prof. Dr. André Abe, pela ajuda e apoio em momentos diversos e pela generosidade em várias circunstâncias. Ao Prof. Dr. Giovanilton André Carreta Ferreira, pela participação em todo o processo, cujos comentários foram de grande ajuda para esclarecimentos de algumas dúvidas e incertezas, agradeço pelas pertinentes sugestões que foram seguidas o quanto possível.

Agradeço por toda ajuda que pude obter nas minhas buscas nas prefeituras de Vitória (Jéssica, Maressa, Danielle, Suzane), Vila Velha (Cibele, Viviane, Bernadete), Viana, (André); Serra (Ana Luchi), Cariacica (Marissol) e aos demais amigos profissionais que me deram suporte. Ao colega João Sayd, pelas ótimas ideias, muito obrigada. Agradeço também ao pessoal do IJSN, e ao meu colega e amigo Fabiano Vieira Dias, pelo apoio e incentivo constantes.

Agradeço imensamente à minha mãe, D. Taninha, a quem também dedico esse trabalho.

*“Deve ter alamedas verdes
A cidade dos meus amores
E, quem dera, os moradores
E o prefeito e os varredores
E os pintores e os vendedores
As senhoras e os senhores
E os guardas e os inspetores
Fossem somente crianças”*

(A CIDADE IDEAL - “Os Saltimbancos”, Chico Buarque)

RESUMO

Trata-se do Estudo de Impacto de Vizinhança, instrumento proposto com a finalidade de analisar previamente os impactos positivos e negativos decorrentes de um empreendimento ou atividade, a ser implantado no ambiente urbano. Isto posto, iniciamos a reflexão sobre os direitos de vizinhança, sob o aspecto da harmonia dos interesses individuais e coletivos e da convivência entre os cidadãos. Após abordarmos o fenômeno da urbanização introduzindo o contexto brasileiro, ampliamos o conceito de vizinhança para suscitar a convivência entre cidades que compõem uma região metropolitana, cujos limites territoriais se confundem. Assim, direcionamos o foco das investigações para a Região Metropolitana da Grande Vitória, tendo como recorte territorial, cinco cidades que constituem sua malha urbana conurbada. Procedemos então, à avaliação dos processos de implementação do EIV por meio da análise da legislação urbana municipal e da investigação dos procedimentos para sua consolidação e aplicabilidade. A definição e delimitação do que se entende como área de influência direta, é então colocada, quando questionamos em que medida os impactos podem se estender aos espaços intraurbanos. Tratando do ambiente urbano com feições metropolitanas, propomos o termo *impacto metropolitano*, entendendo que qualquer interferência no ambiente urbano poderá interferir também nas dinâmicas e no ambiente de outra unidade administrativa. Assim, ao considerar impactos no âmbito metropolitano, pressupomos interferências no cotidiano de cidades vizinhas, que possam ir além das questões ligadas à mobilidade urbana e ultrapassem os limites municipais. Introduzindo o conceito de áreas de influência metropolitana e vetor de influência, tomamos o sistema viário estruturante da RMGV como ponto de partida para a proposição do EIV na interface metropolitana.

Palavras chave: impacto de vizinhança; região metropolitana; área de influência.

ABSTRACT

It is the Neighborhood Impact Study, a proposed instrument for the purpose of analyzing previously the positive and negative impacts of an enterprise or activity, to be implemented in the urban environment. That said, we started the reflection on the rights of neighborhood, in the aspect of the harmony of the individual and collective interests and the coexistence between the citizens. After approaching the phenomenon of urbanization introducing the Brazilian context, we expanded the concept of neighborhood to raise the coexistence between cities that make up a metropolitan region, whose territorial limits are confused. Thus, we focused the research in the Metropolitan Region of Greater Vitória, having as a territorial cut, five cities that constitute its urban conurbation. We then proceed to evaluate the NIS implementation processes by analyzing the municipal urban legislation and investigating the procedures for its consolidation and applicability. The definition and delimitation of what is understood as a direct area of influence is then posed, when we question the extent to which the impacts can extend to intra-urban spaces. In dealing with the urban environment with metropolitan features, we propose the term metropolitan impact, understanding that any interference in the urban environment may also interfere with the dynamics and environment of another administrative unit. Thus, when considering impacts in the metropolitan area, we presuppose interference in the daily lives of neighboring cities, which may go beyond the issues of urban mobility and beyond municipal boundaries. Introducing the concept of metropolitan areas of influence and vector of influence, we took the structural road system of the RMGV as a starting point for the proposal of NIS at the metropolitan interface.

Keywords: neighborhood impact; Metropolitan region; influence area.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Região Metropolitana da Grande Vitória.....	64
Mapa 2 – RMGV: Evolução da mancha urbana.....	66
Mapa 3 – RMDV: Caracterização geral	68
Mapa 4 – IBEU local da RMGV – ES	71
Mapa 5 – RMGV: Mancha urbanizada	74
Mapa 6 – PDUI – Macrozoneamento da RMGV.....	89
Mapa 7 – PDUI – Zonas de interesse metropolitano da RMGV.....	91
Mapa 8 – RMGV: Recorte da área conurbada	97
Mapa 9 – IDHM da Região Metropolitana da Grande Vitória.....	100
Mapa 10 – Município de Cariacica/ES	105
Mapa 11 – Município da Serra/ES	114
Mapa 12 – Município de Viana/ES	120
Mapa 13 – Município de Vila Velha/ES	125
Mapa 14 – Município de Vitória/ES	133
Mapa 15 – Rede de influências a partir da cidade de Vitória/ES	136
Mapa 16 – RMGV: Correspondência de zoneamentos	148
Mapa 17 – RMGV: Macrozona/Zonas de dinamização urbana	156
Mapa 18 – RMGV: Vias estruturantes/eixos dinamizadores	158

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução populacional da RMGV e no ES (1960-2010)	65
Tabela 2 – Evolução dos municípios da RMGV (1970-2010) / Urbanização....	67
Tabela 3 – Densidade populacional da RMDV	72
Tabela 4 – Taxa crescimento decenal da população da RMGV (1960-1980)	78
Tabela 5 – Urbanização dos municípios conurbados da RMGV	101
Tabela 6 – Legislação referente ao EIV nos municípios	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Legislação referente ao EIV – Cariacica	108
Quadro 2 – Legislação referente ao EIV – Serra	116
Quadro 3 – Legislação referente ao EIV – Viana	121
Quadro 4 – Legislação referente ao EIV – Vila Velha	128
Quadro 5 – Legislação referente ao EIV – Vitória	137

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Área norte de Vila Velha e sul de Vitória	143
Figura 2 – Recorte: Bairros Paul, Argolas, São Torquato/Vila Velha.....	143
Figura 3 – Detalhe ampliado – mapa 16	149
Figura 4 – Mapa de localização das vias estruturantes da RMGV	160
Figura 5 – Empreendimentos na RMGV	161
Figura 6 – Vias urbanas e regionais – áreas de influência metropolitana.....	167
Figura 7 – Áreas/Vetores de influência / interseções	168
Figura 8 – Vetores de influência	168

SIGLAS – ABREVIATURAS

ADA – Área Diretamente Afetada

AID – Área de Influência Direta

AII – Área de Influência Indireta

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

COMDEVIT – Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

CNAE – Cadastro Nacional de Atividades Econômicas

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EC – Estatuto da Cidade

EM – Estatuto da Metrópole

ES – Espírito Santo

FPIC(s) – Funções públicas de interesse comum

FUNDEVIT – Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBEU – Índice de Bem-Estar Urbano

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LC – Lei Complementar

LM – Lei Municipal

MPES – Ministério Público do Estado do Espírito Santo

PCA – Plano de Controle Ambiental

PDM – Plano de Diretor Municipal

PDU – Plano Diretor Urbano

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PL – Projeto de Lei

PMC – Prefeitura Municipal de Cariacica

PMS – Prefeitura Municipal da Serra

PMVI – Prefeitura Municipal de Viana

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória

PMVV – Prefeitura Municipal de Vila Velha

RIV – Relatório de Impacto de Vizinhança

RM(s) – Regiões Metropolitanas

RIDE(s) – Regiões Integradas de Desenvolvimento

TR – Termo de Referência

ZIM(s) – Zonas de Interesse Metropolitano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Apresentação	15
1.2	Justificativa	19
1.3	Objetivos	20
1.4	Procedimentos metodológicos – composição da dissertação	21
2	ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: POLÍTICAS URBANAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	25
2.1	Sobre o direito de vizinhança	25
2.2	Transformações urbanas para o ambiente urbano equilibrado	30
2.3	Histórico - origens do Estudo de Impacto de Vizinhança	33
2.3.1	O EIV no Estatuto da Cidade	35
2.4	Estudo de Impacto de Vizinhança – características gerais	37
2.4.1	Conceitos sobre o EIV	38
2.4.1.1	O EIV e sua condição técnica	40
2.4.1.2	O EIV como mediação de conflitos	42
2.4.1.3	O EIV na implementação da Política Urbana municipal	43
2.4.2	Impacto e vizinhança	44
2.4.3	Impactos de vizinhança - imediatos e decorrentes	48
2.5	Procedimentos básicos para elaboração do EIV	49
2.5.1	Processo decisório e participação popular	52
2.5.1.1	Audiências públicas	54
3	REGIÃO METROPOLITANA	56
3.1	Conceitos gerais	56
3.2	Regiões metropolitanas no Brasil	58
3.2.1	Aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana	61
3.3	A Região Metropolitana da Grande Vitória	63
3.3.1	RMGV – formação tipológica	73
3.3.2	Formação da RMGV	75
3.3.2.1	Formação institucional	80
3.3.3	Desenvolvimento integrado da RMGV	81
3.4	Gestão metropolitana e governança interfederativa	84
3.4.1	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	86

3.4.4.1	Macrozoneamento metropolitano - ZIM	90
3.4.2	Soluções coletivas para problemas individuais	92
4	CINCO CIDADES DA RMGV E A GESTÃO DE IMPACTOS DE VIZINHANÇA	95
4.1	Aspectos socioeconômicos	96
4.1.1	Finanças públicas	99
4.1.2	Desenvolvimento humano	99
4.2	EIV – Legislação Municipal e gestão de impactos	102
4.2.1	Cariacica	104
4.2.1.1.	Diretrizes da PMC para implementação do EIV	107
4.2.2	Serra	112
4.2.2.1.	Diretrizes da PMS para implementação do EIV	115
4.2.3	Viana	118
4.2.3.1.	Diretrizes da PMVI para implementação do EIV	121
4.2.4	Vila Velha	124
4.2.4.1.	Diretrizes da PMVV para implementação do EIV	127
4.2.5	Vitória	132
4.2.5.1.	Diretrizes da PMV para implementação do EIV	135
4.3	A legitimidade do EIV na gestão de impactos	141
5	CIDADE REGIONAL E INTEGRAÇÃO METROPOLITANA	142
5.1	Sobre a densidade urbana	145
5.2	Vias urbanas e integração metropolitana	146
5.2.1	Vias urbanas e localização	150
5.3	Impacto metropolitano	151
5.3.1	EIV – instrumento de integração metropolitana	153
5.3.2	Áreas de influência metropolitana	154
5.4	Vias de integração metropolitana da RMGV	159
5.4.1	Graus de impacto	163
5.4.1.1	Impactos positivos e negativos	165
5.4.2	Áreas de influência	165
5.4.3	Vetores de influência	167
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	173
	ANEXO 1.....	181

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade¹, tem a função de analisar previamente as repercussões e consequências de empreendimentos e atividades, privadas ou públicas, a serem implantadas em uma área urbana. Partindo do princípio da harmonia entre os interesses particulares e os da coletividade, o EIV deve prever tais consequências, de modo a zelar pela ordem e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado da cidade, buscando garantir condições ideais de qualidade de vida urbana.

Ao levantarmos as questões relativas aos fundamentos para o EIV, desde sua origem aos princípios para sua implementação, buscamos referenciais para esclarecer a expressão “impacto de vizinhança”. Segundo Rogério Rocco (2009), para compreender impacto de vizinhança, devem ser observadas as “diversas alterações de um ambiente especificado”, cuja dimensão varia “de acordo com a atividade impactante” (ROCCO, 2009, p. 114). Suscitando outro ponto de vista, o autor observa que em sua acepção contemporânea

O conceito [...] de impacto de vizinhança ultrapassa a perspectiva que o limitava à análise de alteração ou comprometimento dos usos das propriedades vizinhas, alcançando todo **cenário** de um ambiente específico – neste caso, o ambiente urbano. (SOUZA, *apud* ROCCO, p. 113 – grifo do autor)

Ao ampliar o espectro de ‘ambiente urbano’ para o contexto da cidade como ambiente não natural ou construído, vale observar outra explanação a respeito de **impacto de vizinhança**, referindo-se aos “impactos ambientais que podem ocorrer em áreas urbanas, em consequência da implantação e operação de um determinado empreendimento”, manifestando-se em sua área de influência (LOLLO & RÖHM, 2007, p.31).

¹ Lei Federal nº10.257/2001: “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Seu objetivo central é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (conf. art. 182 da Constituição Federal de 1988). O Estudo de Impacto de Vizinhança consta no Cap. II, seção XII, arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade.

O EIV tem suas diretrizes baseadas nos princípios estabelecidos para a função social da sociedade e da propriedade urbana, pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Contudo, em sua implementação, são verificadas algumas dificuldades. Relações assimétricas de poder dentro do sistema administrativo, imprecisões ou omissões legislativas, assim como o desinteresse do empreendedor em cumprir as normas estabelecidas, comprometem a gestão eficaz do uso e ocupação do solo urbano. Além disso, muitas vezes, constata-se um descompasso quanto à participação popular na avaliação e aprovação dos estudos, ou mesmo desinteresse da comunidade envolvida, por desconhecimento do EIV e da importância e relevância do seu papel social no processo de gestão democrática da cidade.

Sobre os paradoxos na aplicação de leis urbanas no Brasil, Ermínia Maricato afirma que “entre a lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade”, constatando ainda o “distanciamento entre a retórica e o real” (MARICATO, 2011, p.42). Sendo assim, em alguns casos, a administração pública apenas cumpre um ritual de troca com os empreendedores – na base da licença e compensação, a que se pode considerar apenas como um mecanismo de tolerância de usos indesejáveis, deixando de assumir responsavelmente sua função administrativa de autorizar e licenciar, para a qual se presta adequadamente o EIV².

O crescimento das cidades intensificou-se no Brasil nos últimos anos do período industrial, sobretudo devido aos fluxos migratórios das áreas rurais para os centros urbanos. Parte desse crescimento pode ser também associada à ação predatória do setor da construção civil. O mercado imobiliário influencia na determinação das regras de ocupação do solo, interferindo também na direção do crescimento urbano e estabelecendo vetores para esse crescimento, movido por interesses prioritariamente mercadológicos. Eventualmente, empresas construtoras e grandes corporações acabam sendo favorecidas pelo Poder Público municipal, face aos benefícios atribuídos à indústria da construção civil. Pode-se inferir ainda, que o crescimento das

² Em alguns casos, quando o EIV é recomendável, devido ao porte, tipologia, características e localização do empreendimento, pode ocorrer apenas a formulação de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), estabelecido e mediado pelo Ministério Público, entre as partes interessadas (Prefeitura Municipal e empreendedor), sendo também necessária a participação da população diretamente afetada (vizinhança imediata); esse TAC lista uma série de condicionantes que seriam mais objetiva e adequadamente atendidas caso um EIV fosse devidamente exigido. (ver também capítulo 4, item 4.3, nota 151)

cidades ocorre de forma heterogênea e em descompasso com a capacidade administrativa³ por parte do Poder Público instituído.

O processo de conurbação⁴, um dos fatores que contribuem para a formação das regiões metropolitanas, caracteriza-se pela unificação da mancha urbana de duas ou mais cidades. Esse fenômeno pode se dar pelo espraiamento das áreas urbanas em consequência da segregação socioespacial, pela periferização de parte da população para áreas não urbanizadas, ou pela expansão territorial da malha urbana com a criação de novos núcleos residenciais destinados às classes mais favorecidas. Algumas conurbações são constituídas por cidades que compartilham ou absorvem áreas de interesse ambiental (bacias hidrográficas, manguezais, florestas), ou que possuem zonas litorâneas em comum. Alguns arranjos territoriais que configuram uma cidade espraiada, caracterizam-se por áreas dispersas, com baixa densidade populacional e altamente dependentes de um sistema de transporte individual, o que causa efeitos sobre a infraestrutura viária e a mobilidade. Em outros casos, distorções sociais e desigualdades econômicas influenciam na estruturação do espaço urbano, criando novos padrões de densidade e ocupação do solo (ACIOLY & DAVIDSON, 1998).

Cabe considerar ainda, que devido à conurbação, as cidades que compõem uma região metropolitana, enquanto unidades administrativas individuais, passam a desenvolver “intensas vinculações socioeconômicas” (VILLAÇA, 2017). Deste modo, não seria despropósito intuir que os impactos gerados por determinados empreendimentos ou atividades, ao serem implantados em uma cidade que compõe uma metrópole, podem refletir no território de uma cidade vizinha, para além de sua vizinhança imediata. Assim, cidades cujos territórios têm seus limites aproximados, podem ser atingidas coletivamente por efeitos negativos como a poluição do ar e o aumento do tráfego urbano, entre outras consequências.

³ Não se trata de uma crítica à capacidade técnica dos analistas de EIV, mas às limitações administrativas, pela dificuldade de composição de quadros técnicos suficientes para atendimento às demandas municipais.

⁴ De acordo com Peter Hall, o conceito de *conurbação* tem origem nas proposições de Patrick Geddes, (1915, “*Cities in Evolution*”). Naquele contexto, Geddes chama atenção para o fato das novas tecnologias, a que chama de “neotécnicas”, estarem fazendo com que as cidades se dispersassem e, consequentemente, se conglomerassem; propõe assim, que as cidades-regiões ou cidades agregadas, sejam então chamadas de “*conurbações*” (HALL, 2014, p. 199). Em um processo de metropolização, em que algumas cidades crescem além dos seus limites político-administrativos, *conurbação* pode ser definida como a fusão de áreas urbanas, em que uma cidade passa a absorver e/ou a gerar núcleos urbanos localizados à sua volta; (VILLAÇA, 2017).

Devido à metropolização das cidades brasileiras, manifesta-se a necessidade de medidas operacionais para aplicação dos instrumentos de planejamento no âmbito regional, com foco no desenvolvimento metropolitano. Conforme a Lei Federal nº 13.089/2015, denominada “Estatuto da Metrópole”, ficam estabelecidas diretrizes gerais para as regiões metropolitanas, com recomendações e prerrogativas que dizem respeito à “função pública de interesse comum”, entendida como política pública ou ação realizada em um município, e que acarrete impacto a outros municípios limítrofes.

Ao compreendermos a necessidade de eficácia na instrumentalidade do EIV, propomos a reflexão sobre as relações de vizinhança no contexto regional-metropolitano. A despeito de existirem especificidades políticas e socioeconômicas, devem ser consideradas as relações entre municípios vizinhos que compartilham de uma mesma estrutura territorial e uma mesma base socioambiental. Assim, devido à necessidade de compartilhamento para uma gestão metropolitana, deve ser avaliada a possibilidade de ações integradas nas decisões para a aprovação de determinados empreendimentos ou atividades.

Apesar das semelhanças nos parâmetros de aplicação do EIV no âmbito municipal, existem alguns impasses quanto à implementação das leis municipais e algumas diferenças nos critérios de análise. Isto dificulta uma eventual ação conjunta quanto às avaliações de impacto, assim como a caracterização do que pode ser considerado impacto metropolitano. As atenções geralmente se concentram na mobilidade urbana, especificamente quanto ao sistema viário – que constitui o principal elo de integração entre as cidades.

Devido à importância das normas urbanísticas elaboradas para legitimar a exigência do EIV, da participação popular na gestão dos impactos e outras ações pertinentes, propõe-se a verificação de práticas consolidadas para o controle dos impactos de vizinhança dos entes municipais que constituem a área de estudo: a Região Metropolitana da Grande Vitória, instituída originalmente pela Lei Complementar nº 58/1995⁵, sendo consideradas neste caso específico, cinco cidades selecionadas –

⁵ A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi instituída inicialmente pela LC nº 58/1995, com a inscrição das cinco cidades: Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha, e a capital, Vitória; mais tarde, inclui as cidades de Guarapari (LC nº 159/1999), e Fundão (LC nº 204/2001), completando sua configuração atual. (IJSN).

Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha, e Vitória, tomadas em conjunto em um recorte territorial.

1.2 Justificativa

A escolha do tema central se justifica inicialmente pela experiência profissional, acompanhando o processo das avaliações de Estudos de Impacto e como participante da equipe técnica em uma das prefeituras pertencentes à RMGV (Vila Velha). Posteriormente, atuando na aprovação de projetos em outra prefeitura municipal (Cariacica) e na gestão e aplicação de diretrizes urbanísticas. Em outro momento, fora da administração municipal, também atuei como participante na elaboração de alguns Estudos de Impacto de Vizinhança.

Essas experiências trouxeram inquietações, principalmente no período de participação na avaliação dos Relatórios de Impacto e na composição dos Termos de Referência, para os quais era determinada a “Área de Influência Direta” (AID). Por estarem em fase inicial de implementação, os procedimentos técnicos e administrativos eram então, menos rigorosos. Contudo, atuando como membro do Conselho Municipal de Política Urbana em Vitória e participando da aprovação de EIV's e respectivos RIV's, foi possível constatar que persistem algumas imprecisões que comprometem a eficácia dos estudos e o cumprimento das suas exigências.

Especificamente no caso da RMGV, estudos sobre a evolução e o crescimento territorial urbano de Vitória – a capital, a identificam inicialmente como um centro polarizador das atividades em relação aos demais municípios vizinhos, que cresceram no entorno de seu território, resultando na formação do aglomerado urbano. A respeito dessa formação territorial com as cinco primeiras cidades, André Abe (1999) relata:

[...] a aglomeração urbana constituída pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, tendo passado recentemente por um processo de metropolização, caracteriza-se atualmente como uma autêntica Região Metropolitana, sob os aspectos da formação histórica, das características geográficas, econômicas, sociais, políticas e, principalmente espaciais [...] (ABE, 1999, p. 416)⁶

⁶ A tese doutoral que aqui é utilizada como referência, foi defendida na Universidade de São Paulo em 1999; e por razões óbvias, relata como “recente” a formação da Região Metropolitana da Grande Vitória em sua configuração inicial – instituída pela LC nº 58/1995 (ABE, A. T. Grande Vitória, ES: Crescimento e metropolização. Tese de doutorado. USP. São Paulo. 1999).

Considerando-se a capital, com suas porções insular e continental, somada ao conjunto do território conurbado, atualmente a mancha urbana que configura a “Grande Vitória” apresenta uma morfologia cujas fronteiras são, em muitos pontos, praticamente imperceptíveis. As cidades conurbadas da RMGV compartilham um sistema de vias arteriais e trechos urbanos das rodovias, que interligam algumas centralidades mais densamente ocupadas, e constituem espaços intraurbanos⁷ em um território unificado, com exceção de áreas de preservação e limites topográficos naturais.

Embora as avaliações de impacto de vizinhança sejam restritas ao limite administrativo dos municípios, torna-se necessária a busca de referenciais para uma abordagem quanto à definição de ‘área de influência’ e a proposição de indicadores que poderão ser denominados como ‘vetores de influência’. Esses elementos podem ser caracterizados conforme os indicativos e as diretrizes da gestão metropolitana propostas para as cidades integrantes da RMGV.

1.3 Objetivos

Com base nos referenciais teóricos e em dados relacionados ao EIV, pretendemos proceder a uma análise das suas características e implicações, assim como os procedimentos para sua implementação. Em seguida, avaliamos a caracterização das regiões metropolitanas e o processo de formação e instituição da RMGV, identificando seus principais fatores socioeconômicos e sua atual configuração.

A investigação da legislação municipal e dos procedimentos para a aplicação dos Estudos de impacto constitui o foco das abordagens específicas de cada ente administrativo. A partir de dados obtidos em cada município, e pela coleta de informações em entrevistas⁸ realizadas com representantes da administração pública e analistas de impacto de vizinhança, elabora-se uma síntese das informações sobre o objeto empírico.

⁷ O conceito de espaço intraurbano, ora também relacionado com a estruturação urbana, pode ser também entendido como o espaço “estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano” (VILLAÇA, 2017, p.20).

⁸ As entrevistas seguem um padrão de seis perguntas relacionadas ao tema EIV, quanto aos procedimentos normativos e às especificidades de cada município, no que se refere à avaliação dos impactos de vizinhança e implementação do EIV. Foram realizadas de modo presencial e por via digital, de acordo com a disponibilidade de atendimento por parte de representantes das equipes técnicas das prefeituras.

A partir da análise dos métodos individuais para indicação da área de influência direta, determinada para cada EIV, propomos considerar as questões que possam envolver aspectos intraurbanos. Ao pretender a ressignificação de uma área de influência mais abrangente, consideramos alguns empreendimentos ou atividades geradores de impacto de vizinhança, no contexto da RMGV.

A avaliação de proposições para a governança interfederativa, visando a gestão compartilhada da RMGV, servirá de insumo para uma proposição de implementação do EIV, para o caso de impactos de abrangência metropolitana. Deste modo, tomando-se os diagnósticos e as premissas do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)⁹, pretende-se verificar o modelo de gestão e as possibilidades de integração para o EIV. Tendo como princípio a identificação das áreas de interesse comum contidas no PDUI e suas diretrizes para as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIM), são tomados casos a serem determinados conforme sua localização na RMGV,

Assim, tratamos de estabelecer a relação de impacto metropolitano com as vias urbanas e regionais, utilizando o critério de localização para a delimitação de áreas de influência. Deste modo, o sistema viário estruturante da RMGV deve ser considerado como parâmetro, admitindo-se a localização em suas margens ou imediações como indicativo da abrangência de potenciais impactos positivos e negativos. Considerando-se o fator de integração metropolitana, pretende-se verificar a possibilidade de serem propostos vetores de influência, como complementares ao conceito de áreas de influência para as avaliações de impacto metropolitano.

1.4 Procedimentos metodológicos – composição da dissertação

O método de pesquisa adotado parte da abordagem do tema central, iniciada com as reflexões sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança tomadas como mote da pesquisa, apresentadas no tópico 1.1 desta Introdução (capítulo 1). Neste capítulo são esboçados os objetivos e as proposições que justificam a escolha do tema.

⁹ O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, instituído pela Lei Complementar nº. 872, de 07 de dezembro de 2017 – foi proposto em cumprimento do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), como um instrumento legal de diretrizes para o desenvolvimento da Região Metropolitana, visando promover a discussão das funções públicas de interesse comum quanto ao Ordenamento Territorial, Mobilidade Urbana, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, no âmbito da RMGV (IJSN/COMDEVIT).

O Capítulo Dois apresenta uma revisão bibliográfica sobre o tema EIV, abordando as questões do direito de vizinhança, sobre a condição de viver na cidade e as relações coletivas impostas no contexto urbano. Tendo como base as reflexões que apresentam o direito à cidade e ao ambiente urbano como direito garantido a todos os cidadãos, seguem-se os desdobramentos da aplicação desses direitos a partir de referenciais teóricos e legislativos no contexto brasileiro. Ao apresentar o EIV como instrumento para gestão do uso e ocupação do solo, suscitamos suas origens e características gerais, desenvolvendo a noção de **impacto** e **vizinhança** e os demais aspectos que envolvem sua *práxis*.

No Capítulo Três os conceitos de cidade e região são mais amplamente considerados, para desenvolver o tema 'região metropolitana'. Com base em alguns referenciais clássicos e contemporâneos são discutidos conceitos como 'urbanização' e 'urbano', para em seguida serem propostas reflexões sobre a questão metropolitana no contexto brasileiro. Uma vez que o recorte territorial do trabalho envolve as cidades mais conurbadas da RMGV, nos detemos na reflexão do fenômeno da **conurbação**, proposto a partir do seu conceito original, incluindo as conceituações teóricas sobre os diversos modelos que resultam em 'cidades regionais'.

Os dados relacionados à RMGV são apresentados nas tabelas 1 a 4, com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), incluindo referências adicionais para complementação das informações. As indicações de localização e identificação são ilustradas nesse capítulo por meio dos mapas 1 a 7, que têm como fontes principais o IBGE e o IJSN. Após apresentar a formação da RMGV, sua constituição histórica e institucional, seguem-se as impressões sobre o desenvolvimento integrado e a governança interfederativa, com uma breve análise do PDUI, e das questões pertinentes à integração metropolitana.

No Capítulo Quatro são apresentados os dados coletados junto às prefeituras das cinco cidades do recorte territorial, com o propósito de identificar os desdobramentos do EIV em cada município. A partir do levantamento dos marcos legais estabelecidos para implementação do EIV, e das especificidades de cada município no processo de avaliação de impactos, apresentamos uma análise comparativa dos conteúdos nos

quadros 1 a 5. Para complementar as informações, foram realizadas entrevistas e coletadas informações nas Prefeituras Municipais, e em algumas audiências públicas. Para elaboração das tabelas 5 e 6 foram colhidos dados a partir de fontes primárias (IBGE) e secundárias (IJSN). Os mapas 8 a 15, para identificação dos dados apresentados no capítulo, foram também disponibilizados pelo IJSN. A matriz das perguntas elaboradas para as entrevistas, assim como a síntese de Estudos de Impacto aprovados ou em fase de acompanhamento, assim como o relato de audiências públicas acompanhadas para suporte à elaboração da dissertação,¹⁰ (especificamente relacionadas ao EIV), são apresentados no Anexo 1.

No Capítulo Cinco é retomado o conceito de cidade regional e de densidade urbana, como tema pertinente às regiões metropolitanas. A partir de alguns referenciais teóricos e dos dados obtidos nas cinco cidades pesquisadas, destacamos as vias urbanas como fator de integração metropolitana. Adotando os princípios de classificação das ZIM's para as áreas de interesse e influência metropolitana, propomos a indicação de eixos viários destacados conforme a sua importância no contexto municipal, dadas suas características inter-regionais e intraurbanas. Assim, admitimos a caracterização das vias estruturantes para a definição de áreas de influência metropolitana, indicando algumas vias regionais que se caracterizam pela conexão estabelecida entre dois ou mais municípios do recorte territorial.

Ao tomar como parâmetros de grau de impacto e área de influência, a localização em suas margens ou imediações, e para indicação de potenciais impactos positivos e negativos, propomos a noção de impacto metropolitano. Os empreendimentos indicados como base para a proposição de impacto metropolitano são escolhidos por se tratarem de elementos reais. Foram identificados por informações obtidas na investigação das análises de EIV dos municípios, sendo alguns com EIV/RIV já aprovados, ou com Termos de Referência elaborados e com seus respectivos estudos ainda em fase de elaboração e/ou análise. Assim, procedemos à proposição de graus de impacto diretamente relacionados à localização desses empreendimentos ou atividades.

¹⁰ Devido à necessidade de adequação à agenda das prefeituras, e à atual escassez de audiências públicas requeridas especificamente para apresentação de Relatórios de Impacto de Vizinhança (RIV), foram assistidas somente audiências realizadas no período de julho a dezembro/2018.

Visando introduzir a proposição de EIV na interface metropolitana, propomos a identificação dos seus objetivos com os princípios que estabelecem as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's). Ao propor a integração da análise do EIV nestes casos, pretende-se verificar a possibilidade de serem propostos vetores de influência, como complementares ou adicionais ao conceito de áreas de influência para as avaliações de impacto potencialmente regional.

As Considerações Finais tratam da reflexão sobre a abrangência urbanística que caracteriza uma avaliação de impactos de âmbito regional ou metropolitano. Consideramos que todas as ações propostas em um município deverão atingir territórios vizinhos, mesmo que em diferentes níveis de intensidade. Assim, a atenção aos impactos produzidos no ambiente urbano deverá levar em conta as interferências no tráfego das vias urbanas, assim como os demais efeitos produzidos por empreendimentos geradores de impacto.

Como toda ação integrada, a necessidade de ações conjuntas para análise de impacto no âmbito metropolitano, dependerá da integração dos dois ou mais entes municipais aos quais pertença o território demarcado como área de influência metropolitana. Ao propor a integração dos procedimentos básicos para o EIV de abrangência metropolitana, admitimos a perspectiva de adequar as análises no planejamento integrado, utilizando os recursos disponíveis no âmbito da representação das instâncias interfederativas da RMGV.

2 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: POLÍTICAS URBANAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2.1 Sobre o direito de vizinhança

O significado de vizinhança apresenta o termo como “a qualidade daquilo ou daquele que está próximo, ou vizinho”, propondo também o conceito de “arrabaldes, cercanias, proximidade ou afinidade”¹¹. Coisas que estão próximas, em algum momento, podem interagir de forma “recíproca” na sua dinâmica; podendo ainda ocasionar entre essas, alguns conflitos ou simultaneidades de interesse, principalmente considerando-se seus códigos de comportamento e ainda suas relações tácitas.

Jane Jacobs (2000), ao discorrer sobre a vida nas cidades, refletindo sobre as relações entre vizinhos, também se refere a esse tipo de relações não expressas entre os que compartilham a mesma rua, o mesmo bairro, a mesma cidade. Contudo, conjecturando que, em certos casos, podem não existir limites definidos para a vizinhança de um lugar; a autora defende que, ao compartilhar a cidade, seus moradores devem “ampliar sua vida privada”, para o bem das relações de vizinhança entre os que vivem na cidade, compartilhando também um espaço público, como suas ruas e calçadas.¹²

Segundo Henri Lefebvre, “a cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as *instituições* oriundas das relações de classe e propriedade” (2008, p 59, grifo do autor). Portanto, no cotidiano das relações urbanas, surge a necessidade de moderar as questões quanto ao uso da propriedade privada e dos bens coletivos, e intervir nos eventuais conflitos de vizinhança. Pressupõe-se assim, a intervenção de normas reguladoras das questões relativas ao comportamento em sociedade, para decidir ou conciliar impasses ou eventuais embates entre os indivíduos. No Brasil, a princípio,

¹¹ Vizinhança: s. f. 1. Qualidade do que é vizinho; 2. Pessoas de famílias vizinhas; 3. Arrabaldes, cercanias; proximidade; 4. [figurado] Afinidade, analogia. Vizinho: adj. 1. Próximo, que está perto. 2. Contíguo; limítrofe. 3. Confinante; análogo; semelhante; não afastado (parente). s. m. 4. Cada um dos habitantes de uma povoação. 5. Morador; aquele que habita perto de nós. 6. Casa habitada. (*in* Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2018. <http://www.priberam.pt/dlpo/vizinhança> - acesso em 10/08/2018)

¹² “Quando uma área da cidade carece de vida nas calçadas, os moradores desse lugar precisam ampliar sua vida privada se quiserem manter com seus vizinhos um contato equivalente. Devem decidir-se por alguma forma de compartilhar, pela qual se divida mais do que na vida das calçadas, ou então decidir-se pela falta de contato”. (JACOBS, 2000, p. 67); A autora refere-se à necessidade de convivência no espaço público, que pode acarretar relativa segurança para calçadas, ruas, ambientes fora do âmbito pessoal e privado; contudo, adverte sobre a diminuição da privacidade, um dos atributos considerados positivos associados à vida urbana (conf. p. 68).

as possíveis soluções para tais disputas foram buscadas nas orientações contidas em nosso Código Civil¹³, tratando este dos conflitos entre vizinhos, no âmbito da propriedade privada.

Neste contexto, o Código rege os princípios do direito de construir, relacionando vários artigos que tratam inicialmente dos “bens tutelados nas chamadas relações de vizinhança” (ROCCO, 2009, p.2). Ainda segundo Rogério Rocco, existem limitações ao uso da propriedade, conforme contidas no primeiro Código Civil (1916), nos conceitos sobre direitos de vizinhança, que o mesmo autor afirma serem considerados relativamente “nebulosos”. Porquanto se contrapunham ao exercício do direito de propriedade, sendo então tratadas como limitações recíprocas entre propriedades privadas, o autor afirma: “Os direitos de vizinhança estabelecidos em 1916 tinham um perfil exclusivamente privado, comum ao conjunto das disposições presentes no Código Civil” (ROCCO, 2009, p.3).

Em termos de direitos coletivos *versus* direitos privados, Marcelo P. Souza (2000) observa que, com o advento do “Estado de direito”¹⁴, estabelece-se que “o súdito tem a perspectiva de se tornar cidadão”; assim, determina-se que os indivíduos se tornam detentores de direitos privados e também públicos (SOUZA, 2000, p.68). Ainda no campo dos direitos civis no Brasil, e em consequência das mudanças sociais e culturais (ocorridas nas primeiras duas décadas do séc. XX), impôs-se à legislação brasileira, a adequação às novas demandas da sociedade, aplicando-se novos paradigmas contemporâneos (ROCCO, 2009, p.5).

Na evolução desses direitos, impõem-se medidas que se atribuem aos instrumentos de ordenamento da sociedade, com a função de “regular atividades e relações referentes a categorias de pessoas e não somente àquelas individualmente consideradas”, então denominados direitos difusos ou metaindividuais¹⁵ (ROCCO,

¹³ Código Civil Brasileiro; Lei nº.10.406/2002, Cap. V, seção I a VII, artigos 1.277 a 1.313: Nas primeiras normas para regulação dos direitos de vizinhança, o Código Civil Brasileiro (Lei nº3.071/1916) traz o conceito sobre a propriedade e dos direitos de seu possuidor quanto às interferências “prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde [...] provocadas pela utilização de propriedade vizinha”. Em sua nova escrita, a lei reafirma normas para prever-se “limites ordinários de tolerância” (Lei nº10.406/2002, art. 1.277, parágrafo único).

¹⁴ “No Estado despótico, o indivíduo só possui obrigações e nenhum direito. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, somente direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos” (BOBBIO, 1996, *apud* SOUZA, 2000).

¹⁵ Direitos metaindividuais, são direitos difusos “de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (conf. art. 81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do

2009, p.6). Reforça-se ainda, que a necessidade de se defender os valores de interesse geral deveria ser fator de representatividade coletiva, com representantes devidamente legitimados para esse fim (2009, p. 10).

Segundo Rocco, no Brasil, os procedimentos para a defesa desses interesses coletivos foram legitimados por meio da Lei Federal nº 4.717/1965 (Lei de Ação Popular), cujo conteúdo apresentava a ação proposta por cidadãos na defesa do interesse comum ou coletivo. Apesar de sua importância histórica, por ter sido aprovada no início do regime militar¹⁶, a “Lei de Ação Popular” possuía restrições quanto à sua eficácia, porquanto ações de qualquer interesse somente poderiam ser propostas pelos cidadãos e por iniciativa individual (2009, pp. 11-12). Mais tarde, com o surgimento da Lei de Ação Civil Pública¹⁷, ampliava-se o tratamento jurídico dos direitos difusos e coletivos, ao estabelecer que os habitantes são atingidos por danos à ordem urbanística. Ao refletir sobre a condição cidadina e as relações no contexto da sociedade civil, Souza acrescenta:

[...] civilidade é a conduta de uma pessoa cuja autoconsciência individual está parcialmente sobredeterminada por sua consciência coletiva, sendo os referentes dessa última, a sociedade como um todo e as instituições da sociedade civil. (SOUZA, 2000, p. 68)

Sobre o sentido de civilidade, considerando como tradução do termo “*civilité*”¹⁸, a partir do qual suscitamos o significado de “comportamento civilizado”, nos reportando à expressão “civilização”¹⁹. O significado de civilidade, como derivado de “civilização”, segundo Norbert Elias (1994), admite várias interpretações e sentidos, conforme a matriz linguística e dependendo ainda do contexto ou das particularidades da sociedade na qual ocorrem as relações humanas. Elias afirma também que se pode

Consumidor). O direito metaindividual pressupõe o “interesse que ultrapassa o círculo individual e corresponde aos anseios de toda uma categoria” e que transcende um indivíduo, partindo para a coletividade. (fonte: <https://www.direitonet.com.br/dicionario/> - acesso em 30/julho/2018)

¹⁶ Refere-se ao regime de exceção instaurado no Brasil com o golpe militar de 1964.

¹⁷ A Lei nº. 7.347/1985, que ainda permanece em vigor, atribui direitos a organizações da sociedade civil, além do Poder Público, para a defesa dos bens tutelados. (ROCCO, 2009)

¹⁸ Palavra francesa para “civilidade”, o termo *civilité*, antes de formado o conceito de “civilização”, servia para “expressar a autoimagem da classe alta europeia em comparação com outros, que seus membros consideravam mais simples ou mais primitivos” (ELIAS, 1994, p. 54)

¹⁹ Entendendo inicialmente, “civilização” como “suavização de maneiras, urbanidade, polidez, e a difusão do conhecimento de tal modo que incluía o decoro no lugar de leis detalhadas”, podendo admitir também a noção de “ideal de virtude”. Vale considerar o termo para além das questões de *sentimentos individuais*, uma vez que, na origem do pensamento sobre as relações entre os cidadãos, evocava-se um sentido quase metafísico para o conceito de civilização, ou ainda, relativizado conforme a sociedade a que se referia. (*Id.*, *ibid.*)

atribuir ao conceito de civilização “uma grande variedade de fatos: ao nível da tecnologia, ao tipo de maneiras, ao desenvolvimento dos conhecimentos científicos, às ideias religiosas e aos costumes”²⁰. O mesmo autor anuncia que “a estrutura do comportamento civilizado está estreitamente inter-relacionada com a organização das sociedades ocidentais sob a forma de Estados” (ELIAS, 1994, p. 16). Assim, consideramos que a expressão *civilidade* pode ser associada a *urbanidade*, quando inferimos que a noção de civilidade evoca o pensamento sobre “viver na cidade”, para trazer à reflexão os direitos requeridos pelos cidadãos.

O direito à cidade é postulado por Henri Lefebvre como um “direito à vida urbana, transformada, renovada” (2008, p. 118); considerado também como manifestação superior dos direitos e anunciado como um “direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”²¹. Refletindo sobre a vida na cidade, o mesmo autor acrescenta que o “direito à obra”, ou à atividade participante e à “apropriação” – ainda que não associados ao direito à propriedade – estão também correlacionados com o direito à cidade (LEFEBVRE, 2008, p. 134).

Para ampliar o conceito do direito à cidade como o direito à vida urbana, visto que a cidade é o território onde ocorrem relações e interações sociais, vale considerar o que David Harvey (2014) anuncia sobre o tema. Afirmando que este é “muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora”, o autor o admite como um “direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização” (HARVEY, 2014, p. 28). Além de defender que “reivindicar o direito à cidade [...] equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas” (p. 30), Harvey acrescenta que “a cidade é o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes

²⁰ “Um fenômeno peculiar: Palavras como ‘civilização’ em francês ou inglês, ou o alemão *kultur*, são inteiramente claras no emprego interno da sociedade a que pertencem” [...] “O conceito francês ou inglês de civilização pode se referir a fatos políticos ou econômicos, religiosos ou técnicos, morais ou sociais. O conceito alemão de *kultur* alude basicamente a fatos intelectuais, artísticos e religiosos. “O conceito francês ou inglês de civilização pode se referir a realizações, mas também a atitudes ou ‘comportamento’ de pessoas [...]. No conceito alemão de *kultur*, em contraste, a referência a ‘comportamento’ [...] é muito secundário (*id.*, *ibid.*, pp. 22, 24)

²¹ O *habitat*, conforme conceito apresentado por Henri Lefebvre, refere-se à moradia – uma necessidade básica de habitação tendo como ator o indivíduo; o termo *habitar* amplia essa noção de “morada”, transpondo esse conceito para o urbano – ou para a vida urbana, como apropriação do ambiente social, para a vida no âmbito individual e coletivo. (LEFEBVRE, 2008)

se misturam, ainda que relutantemente e conflituosamente, para produzir uma vida em comum, embora perpetuamente mutável e transitória” (p. 134).

Vale ressaltar que o direito à cidade, garantido e concedido aos cidadãos de forma coletiva, deve ser também manifestado como direito ao uso e à ocupação do solo urbano. Assim, ao admitir estas considerações a respeito do direito à cidade e sobre as relações que nela se dão, deve-se reconhecer que o convívio na cidade pressupõe a manifestação de diferenças e individualidades. Para garantia do direito à cidade aos cidadãos, como seus detentores igualitários, a regulação das relações para o compartilhamento do espaço urbano depende fundamentalmente de atos públicos administrativos.

No Brasil, segundo relata Rocco, em termos da prática jurídica o conceito de direito à cidade firmou-se “como um novo direito fundamental positivado”, oriundo dos marcos regulatórios da política urbana, tendo sido incorporado a partir das propostas da Emenda Popular de Reforma Urbana²². Mais tarde, o processo para a conquista desse direito ganhou força, no âmbito Legal, com o texto da Constituição Federal²³, no qual o “direito à cidade”, que tem como “fonte de origem os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana”²⁴, torna-se um direito de todos os cidadãos, entendido também como “uma evolução dos direitos de vizinhança” (ROCCO, 2009, p. 18).

Com base nessas reflexões, consideramos que, devido ao seu processo de crescimento, a cidade torna-se também um território de novas demandas frente a constantes e crescentes conflitos, que se multiplicam em consequência de seu crescimento territorial²⁵. Ao nos reportarmos para o ambiente coletivo que configura a cidade, nos deparamos com novas questões que devem ser consideradas de forma abrangente, ampliando-se ainda a necessidade de regulamentação para mediação

²² Com o objetivo de buscar o reconhecimento da “cidade real”, diversos setores da sociedade propõem a reformulação da legislação através da “Emenda Popular da Reforma Urbana”, encaminhada à constituinte de 1988, pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. No documento, propostas buscavam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle e uso do solo e que possibilitassem, além do acesso à terra, a democratização do acesso ao solo urbano. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001)

²³ Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.

²⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001.

²⁵ Neste sentido, ao contextualizar as questões relacionadas ao ideário da “reforma urbana”, que teve como pontos centrais o direito à cidade ou à justiça urbana, Maricato (2014) considera que estas são “utopias” [...] “aparentemente fontes perenes de conflitos”. (MARICATO, 2014, p. 39)

desses conflitos. Assim, tendo-se em conta a cidade como um todo, as relações de vizinhança passam a ser tratadas no contexto amplo das relações entre pessoas que compartilham um bem comum – o ambiente urbano, no qual as questões a respeito do direito privado devem estar submetidas ao direito coletivo, nos diversos âmbitos da necessária convivência entre os cidadãos.

2.2 Transformações urbanas para o ambiente urbano equilibrado

A concepção de cidade como meio urbano equilibrado e socialmente justo reúne os interesses relacionados ao desenvolvimento urbano, envolvendo as questões ligadas ao uso e ocupação do solo, ao acesso à terra e à moradia, bem como outras demandas socioeconômicas necessárias para o provimento da qualidade de vida urbana. Vale considerar, nesse contexto, também os aspectos ambientais (ROCCO, 2008). Sendo assim, a partir das demandas urbanas com base nas questões ecológicas, surgidas desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (1972, em Estocolmo, Suécia)²⁶, vários países foram sensibilizados a formular normas de proteção ao meio ambiente. Neste mesmo viés de conscientização e modernização do pensamento em direção à sustentabilidade, alguns anos depois, institui-se no Brasil a Política Nacional de Meio Ambiente²⁷.

Também neste período, são criados entidades e movimentos ecológicos que, associados às lutas na defesa de territórios especialmente protegidos, se mobilizam para proteger suas áreas de vizinhança contra empreendimentos impactantes e pela criação de parques e espaços de lazer, com o objetivo de melhoria da qualidade de vida²⁸ urbana (ROCCO, 2009, p. 28). No cenário urbano, tais demandas influenciam também o aparecimento de novos movimentos sociais, que, na década de 1980, trazem “propostas de políticas públicas denominadas como ecologia urbana”, que

²⁶ A Assembleia Geral das Nações Unidas, reunida em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972, gerou um documento intitulado “Declaração de Estocolmo”, o qual traz diversas recomendações voltadas à necessidade de “estabelecer uma visão global e princípios comuns, [...] para a preservação e melhoria do ambiente humano” (IPHAN-Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Declaração de Estocolmo – Acervos e Publicações. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>)

²⁷ Lei nº 6.938/1981: dentre seus dispositivos, vale citar a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a instituição da responsabilidade civil objetiva por danos causados ao meio ambiente, prevendo ainda, a avaliação de impactos ambientais, que viria a ser instituído como Estudo de Impacto Ambiental – EIA e seu respectivo relatório – RIMA (ROCCO, 2009, p.29).

²⁸ Diferente de “*padrão de vida*”- que tem relação com o poder aquisitivo dos indivíduos, ora mensurável em termos financeiros, o termo “*qualidade de vida*” deve ser entendido de forma mais abrangente: “engloba também aquelas coisas que não podem ser simplesmente adquiridas [...], mas interferem no seu bem-estar. Exemplos são a beleza cênica, a qualidade do ar e a liberdade política” (SOUZA, 2005, p.117).

mais tarde dariam origem ao conceito de “cidades sustentáveis” (ROCCO, 2009, p. 30).

Com o crescimento da população urbana no Brasil, consequência do êxodo rural, das migrações e do processo de industrialização, multiplicaram-se os problemas urbanos, em meio ao crescimento desordenado e, também, à precariedade e ineficiência das ações de planejamento. A este respeito, no capítulo 3 (item 3.2) relatamos as condições das cidades brasileiras nesse período, antes de surgirem as primeiras propostas da política urbana, que acarretariam mudanças significativas. Registra-se que nos anos 1980, em um cenário de segregação social e espacial e de crescente especulação imobiliária, ganham força os movimentos sociais urbanos, na luta por mudanças estruturais e em busca de legitimação do direito à cidade.

Intensificam-se, no contexto urbano brasileiro, as manifestações que reivindicam a participação popular, quando, ainda no período da ditadura militar, o extinto Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) elabora o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL nº 775/1983)²⁹. Seu texto original, que não chegou a ser aprovado, continha os primeiros passos na busca de soluções para a crise urbana.

O referido projeto era fruto de intensa expectativa nacional, uma vez que o cenário brasileiro se deparava com os momentos finais da ditadura e com o consequente surgimento de movimentos de bairro na luta pela Reforma Urbana. (ROCCO, 2009, p. 27)

Conforme complementa Souza (2008), a ideia da reforma urbana surgiu pioneiramente no Brasil, antes mesmo de acontecerem no Primeiro Mundo, como o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos (SOUZA, 2008, p. 155). Sua origem, que remonta dos anos 1960, passou a ter mais tarde, nos anos 1980, um significado progressista. Assim, o período entre essas duas décadas (1960-1980), pode ser avaliado, segundo afirma Souza, como a “pré-história” da reforma urbana. Ainda segundo o autor, a expressão “reforma urbana” comumente recobriu intervenções estatais autoritárias e de conteúdo impopular³⁰, ao contrário dos

²⁹ Primitivamente, no Projeto de Lei do Poder Executivo de 1983, (PL nº 775), aparece pela primeira vez, a regulamentação de instrumentos do desenvolvimento urbano, tributários, financeiros, jurídicos, de planejamento urbano e regularização fundiária. Contudo, não consta nada similar ao EIV (SCHVARBERG, 2016, p.18).

³⁰ Um exemplo de ação denominada como Reforma Urbana é a intervenção de Pereira Passos, no Rio de Janeiro entre 1902-1906; o autor observa ainda que, no caso das proposições para a reforma urbana no Brasil, em função destas origens, o nome mais apropriado seria “reforma urbanística”. (SOUZA, 2008)

movimentos pela reforma agrária – estes vinculados a movimentos contestatórios da ordem vigente e também de natureza revolucionária.

Vale destacar que as discussões sobre reforma urbana não são um privilégio dos brasileiros³¹. Após um período de décadas de debates e reflexões técnicas e discussões progressistas sobre o planejamento urbano no Brasil (SOUZA, 2008), a onda de movimentos em defesa da reforma urbana ajudou a assegurar a aprovação do capítulo da política urbana da atual Constituição Federal de 1988. Em seus artigos 182 e 183, a CF traz diretrizes para uma série de instrumentos orientadores da gestão democrática das cidades, entre os quais, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que surge, neste contexto, como um importante auxílio para o desenvolvimento urbano.

Ainda, para as demandas socioambientais urbanas, tendo em conta as transformações e o crescimento das cidades em escala regional, deve-se prever a articulação e sistematização dos serviços ambientais e de infraestrutura existentes. A expansão territorial dessas áreas deve considerar, entre outros impactos gerados dentro e fora de seu território, o aumento da produção de resíduos urbanos (ROCCO, 2009), que são produzidos pela ação humana sobre o meio urbano. No mesmo viés das questões ligadas aos problemas ambientais urbanos, observa-se que, ao contrário do que se pretende para um ambiente urbano “*sustentável*”, atualmente, “as cidades vêm perdendo em qualidade de vida”, em função do seu próprio desenvolvimento urbano³².

Paralelamente ao debate das questões ambientalistas, o EIV teve em suas origens, projetos de lei que adotaram contribuições relativas à política ambiental. Normas para o zoneamento ambiental foram incorporadas aos instrumentos da política urbana, com o estabelecimento de unidades de conservação e a previsão para estudos prévios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança. Sendo assim, entre os instrumentos de política urbana preconizados pelo Estatuto da Cidade, o EIV destaca-se por sua característica de “instrumento de gestão ambiental urbana”, tendo sido sua proposição

³¹ Um texto publicado em 1971, de autoria do secretário de Administração Pública do governo da Colômbia, relata que já bastante cedo, esse tipo de debate estava sendo travado em outros países da América Latina (*id.*, *ibid.*)

³² No que se refere, às cidades mais desenvolvidas, para onde são atraídos os grandes investimentos, ocorre, que a “lógica da legislação urbanística tem sido a de favorecer o desenvolvimento da indústria imobiliária e não o desenvolvimento da cidade”. (ROCCO, 2009)

devida à “necessidade de um mecanismo de avaliação de impactos em condições particulares no meio urbano” (LOLLO & RÖHM, 2007, p.32).

2.3 Histórico - origens do Estudo de Impacto de Vizinhança

Antes da sua inserção na legislação brasileira, por meio do Estatuto da Cidade, alguns municípios já se antecipariam na iniciativa de normatizar a exigência de estudos com a finalidade de avaliar impactos resultantes de determinados empreendimentos em áreas urbanas. O Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) previsto pelo Plano Diretor de Porto Alegre³³ ainda no ano de 1979, pode ser considerado como a primeira destas iniciativas. Embora utilizando outros nomes para documentos com o mesmo propósito, na década de 1990, outras cidades como Belo Horizonte e São Paulo³⁴ propuseram iniciativas semelhantes, submetendo determinados empreendedores à aprovação prévia de um relatório destinado a avaliar impactos decorrentes da implantação de empreendimentos em área urbana (SCHVARSBERG, 2016, p.18).

Anteriormente à instituição legal do EIV no Brasil, a prática do planejamento tradicional das cidades utilizava o zoneamento urbano como forma de controle do uso e ocupação do solo. Deste modo, estabelecia áreas homogêneas nas quais os usos permitidos eram regulados. Contudo, com o crescimento da indústria da construção civil e das grandes incorporadoras, surgem os grandes empreendimentos que mudariam a feição das cidades: conjuntos residenciais unifamiliares, que passaram a constituir novos bairros, centros comerciais de grande porte, entre outros empreendimentos mais complexos, que, mesmo respeitando as leis urbanísticas locais, provocam impactos no meio urbano.

Tais impactos, principalmente negativos, como sobrecarga à infraestrutura urbana, desencadeiam diversas consequências socioambientais nocivas à cidade, e, dependendo do tipo de reflexo, não somente às áreas vizinhas. Como observa Renato Cymbalista, “cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote

³³ Lei complementar nº 43/1979: O Estudo de Viabilidade Urbana (EVU), neste caso, exigia do empreendedor a apresentação de um documento no qual seriam discriminadas as características do empreendimento, com análise das interferências deste na região e seu entorno.

³⁴ Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04/04/1990, art. 159: prevê exigência de Relatório de Impacto de Vizinhança para obras públicas ou privadas, que tenham “significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana”; Dec. nº 34.713 (30/11/1994) dispõe sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, e dá outras providências.

urbano produz impactos sobre seu entorno, podendo interferir diretamente na dinâmica urbana de outros” (2001, p.1).

Não obstante à intenção de proteger e orientar a qualidade de vida de determinadas regiões da cidade, os parâmetros do zoneamento urbano tornaram-se insuficientes para mediar todos os conflitos de vizinhança, sendo, portanto, necessário um mecanismo mais eficaz para a gestão da qualidade ambiental urbana. Neste sentido, logo após a promulgação da Constituição Federal, apelidada de “constituição cidadã”, que direcionou os primeiros passos da política urbana em direção à cidade sustentável, o projeto de lei nº 181/1989³⁵ trouxe contribuições ao tema da sustentabilidade, que mais tarde seriam incorporadas à legislação.

Ainda neste contexto, em que os movimentos multi-setoriais de âmbito nacional marcaram expressiva representatividade no processo constituinte, vale mencionar que a Emenda Popular da Reforma Urbana (1987) teve um papel relevante para a composição do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, que apresenta um conjunto de instrumentos pelos quais o Poder Público asseguraria a prevalência dos direitos urbanos (SCHVARSBERG, 2016).

A partir de então, com o avanço destas proposições em busca de assegurar o direito à qualidade do ambiente urbano, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) representa um importante marco regulatório urbanístico que, estabelecendo diretrizes para as políticas urbanas previstas pela CF em seus artigos 182 e 183, institui uma série de princípios ordenadores direcionados às diversas instâncias da vida urbana³⁶. Entre tais princípios, destacamos o Estudo de Impacto de Vizinhança: um novo instrumento de controle urbano, proposto “com a finalidade de promover a mediação de interesses entre os empreendedores urbanos, os gestores públicos e os cidadãos” (ROCCO, 2009, p.23), buscando assim, a garantia do direito à qualidade de vida urbana.

³⁵ O Projeto de lei do Senado que daria origem mais tarde ao Estatuto da Cidade, trazia em seu texto original ideias que influenciaram diretamente na implementação do EIV na esteira das sugestões dos ambientalistas (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias). As propostas oriundas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) também contribuíram na composição da futura lei federal. (SCHVARSBERG, 2016)

³⁶ “Embora a função social da propriedade urbana conste, desde 1934, nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade” (RODRIGUES, 2004, p.11).

2.3.1 O EIV no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, em seu Capítulo I, apresenta as diretrizes gerais para a política urbana, em que se propõem os objetivos para o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Cap. I, art. 2º). Entre estas diretrizes, vale destacar os princípios para ordenação e controle do uso do solo, sendo apresentada uma lista do que se recomendava *evitar*:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.³⁷

As condições acima discriminadas indicam situações indesejáveis para o bem-estar urbano e comprometedoras da qualidade ambiental das cidades. Podem ser consideradas como base para as recomendações quanto aos aspectos mais importantes a serem abordados para a busca de qualidade de vida no ambiente urbano. Mais adiante, no Capítulo II, em que trata dos “Instrumentos da Política Urbana”, o EC estabelece as diretrizes para a gestão urbana, e entre os instrumentos instituídos, apresenta, em sua Seção I, alínea VI, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Ao discriminar especificamente sobre o tema “Estudo de Impacto de Vizinhança” (Capítulo II, Seção XII, artigos 36 a 38), o texto legal dá ao Poder Público, subsídios para que sejam regulamentados, por lei municipal, a “definição de empreendimentos e atividades privados ou públicos”, que dependerão de sua elaboração, sendo ao EIV condicionada sua autorização para construção ou funcionamento (art. 36). Neste ato, o EC determina a responsabilidade da administração municipal quanto às condições para exigência do EIV, fornecendo indicativos para que os municípios regulamentem

³⁷ Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, Capítulo I, art. 2º, inciso VI; a alínea “h” foi posteriormente acrescida pela Lei 12.608, de 10/04/2012.

sua implementação. Estabelecendo as diretrizes básicas para a elaboração de um Estudo de Impacto, os objetivos e conteúdo mínimo são descritos nos seguintes termos:

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural

Assim, de acordo com o que estabelece o Estatuto da Cidade, a implementação do EIV depende também de regulamentação municipal que deverá dispor normas para elaboração do Estudo de Impacto. Entretanto, o conteúdo descrito acima consiste no mínimo de exigências, tratando-se de um diagnóstico básico por meio do qual se avaliará um determinado empreendimento ou atividade. Vale considerar que, na prática, os Estudos de impacto a serem exigidos e normatizados pela administração municipal devem conter aspectos além dos gerais estabelecidos, sendo desejável que sejam definidos parâmetros a serem considerados em cada caso.

A lei municipal deverá então propor o conteúdo do EIV, estabelecendo diretrizes que permitam a avaliação dos impactos – positivos e negativos, a serem gerados por empreendimentos e atividades urbanas. Com base nestas diretrizes, pretende-se que o Município estabeleça condições para obtenção de licenças urbanísticas, a fim de que se implemente um planejamento eficaz. Para isso, deve utilizar meios para decidir quanto aos possíveis danos a serem causados ao meio urbano e à coletividade.

De modo a adequar-se às restrições do zoneamento e às normas de uso e ocupação do solo, o empreendimento deverá ser compatível com o planejamento da cidade. Deve-se também atender à função social da propriedade urbana, para evitar que a especulação imobiliária prejudique a qualidade de vida dos habitantes das áreas vizinhas, dos bairros, ou da cidade como um todo.

Em um cenário ideal, o EIV deve atuar de forma preventiva, a fim de possibilitar a coexistência e harmonia entre os interesses particulares e coletivos, prestando apoio ao processo de licenciamento e à aplicação das normas urbanísticas. Na sua condição de “instrumento fundamental para a gestão coletiva e construção do direito à cidade” (RODRIGUES, 2004, p.22), o EIV tem reforçado seu caráter democrático. Assim, ultrapassa sua função de mero instrumento auxiliar no cumprimento de formalidades legais. Apesar de suas diretrizes estarem contidas em apenas três artigos do Estatuto da Cidade, o EIV deve ser tratado com relevância e devidamente aplicado como instrumento para garantia de qualidade do ambiente urbano.

Devido à sua relevância e pela responsabilidade atribuída ao Poder Público municipal quanto ao controle do solo urbano, vale observar que o EIV significa efetivamente um importante suporte jurídico para as decisões administrativas na gestão e controle do uso do solo. Representa também um instrumento social e político na democratização das políticas públicas implementadas pelo Estatuto da Cidade, servindo ao princípio da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (cap. I, art. 2º, inciso IX).

2.4 Estudo de Impacto de Vizinhança – características gerais

A despeito dos consensos sobre a natureza do EIV e sua eficácia no processo de licenciamento, existem algumas interpretações divergentes. Alguns defendem que o EIV poderia simplesmente servir para coibir a implantação e funcionamento de um determinado empreendimento considerado de grande impacto de vizinhança, mesmo que este esteja em conformidade com a legislação urbanística. Por outro lado, como um instrumento diretamente atrelado à legislação municipal de ordenamento territorial, o EIV apresenta-se como auxiliar na definição dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, podendo servir como auxílio para decidir a forma mais adequada de implantação de um empreendimento (SCHVARSBERG, 2016)³⁸.

³⁸ Seja qual for a interpretação mais adequada, o EIV, em princípio, serve como base para condicionar a emissão de licenças, podendo-se prever condicionantes que sejam consideradas no processo de avaliação, bem como incorporando no ato de aprovação de projetos, o olhar “urbanístico” do empreendimento, não se limitando este ao seu lote de implantação, mas entendendo (e considerando) seus efeitos no território. (SCHVARSBERG, Op. cit.).

Empreendimentos de grande porte e/ou que possuam características que podem gerar impactos ao ambiente urbano, seguramente interferem em sua dinâmica, sejam esses impactos, positivos ou negativos. No que diz respeito aos impactos ou interferências que repercutem no meio onde uma atividade ou empreendimento se insere, deve-se considerar tanto as características do agente causador de impacto quanto o tipo de ambiente em que este se insere.

Contudo, como já foi observado, as diretrizes urbanísticas para o uso e ocupação do solo não são suficientes para evitar ou para solucionar os conflitos que surgem como consequências da implantação de um empreendimento cuja presença transtornará o cotidiano da cidade após sua implantação e funcionamento. Estas interferências ou conflitos não devem ser negligenciadas em função do “desenvolvimento” da cidade, muitas vezes considerando os benefícios alegados pelos empreendedores, uma vez que podem impactar de modo significativo a qualidade de vida dos cidadãos residentes e usuários da vizinhança.

2.4.1 Conceitos sobre o EIV

Como instrumento complementar à regulação ordinária de parcelamento, uso e ocupação do solo, o EIV baseia-se no princípio da distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Serve para avaliação prévia das consequências de instalação de empreendimentos de grande impacto em sua vizinhança, visando garantir a possibilidade de minimizar os efeitos indesejados e favorecer as consequências positivas para a coletividade (SCHVARSBERG, 2016).

Assim, de acordo com sua principal finalidade, o EIV constitui instrumento de planejamento urbano que deve ser regido pelo Plano Diretor de cada município³⁹. Serve ainda de subsídio à tomada de decisão do Poder Público nos casos de aprovação de projetos, emissão de autorização ou licença para implantação, construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades, públicos ou privados. Tais empreendimentos, situados em área urbana, podem colocar em

³⁹ Conforme determinado pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001, capítulo II – dos Instrumentos da Política Urbana), que estabelece uma gama de instrumentos gerais e atribuições para o planejamento das cidades.

risco, causar danos ou exercer impactos sobre a qualidade de vida da população, a ordenação urbanística do solo e sobre o meio ambiente.

Com base nas indicações contidas no art. 37 do EC (anteriormente relacionadas no item 2.3.1), para sua elaboração, o EIV deverá reunir algumas características que farão parte do seu conteúdo. Devido à sua **condição técnica**, por tratar-se de um documento que deve ser séria e responsavelmente construído, o EIV deverá ser elaborado por profissionais capacitados e de comprovado conhecimento técnico, nas várias áreas ligadas ao desenvolvimento urbano, à mobilidade e ao tráfego viário, assim como às questões ambientais.

Como já determinado pelo Estatuto da Cidade, que encarrega o Poder Público municipal de estabelecer critérios para a exigência do EIV, seu conteúdo deverá ser desenvolvido, obrigatoriamente, de acordo com um roteiro próprio cujo escopo será definido de acordo com as características do empreendimento. Este roteiro, denominado Termo de Referência (TR), expedido pelos analistas das Prefeituras Municipais, deverá ser atendido satisfatoriamente na realização do Estudo, e na elaboração do seu relatório final – Relatório de Impacto da Vizinhança (RIV), sob a supervisão de um responsável técnico.

O EIV também deve funcionar como um instrumento de **mediação de conflitos**, uma vez que os princípios relativos à gestão democrática da cidade são a matriz das suas proposições. Neste sentido, mediante as indicações dadas pelo próprio estudo, os impasses surgidos a partir dos impactos gerados devem ser solucionados visando o bem coletivo. Assim, o EIV servirá complementarmente como auxiliar na implementação da **política urbana municipal**, produzindo insumos para que o município encontre alternativas para uma gestão urbana eficaz e para determinar os parâmetros de uso do solo compatíveis com a dinâmica da cidade.

Deste modo, podemos afirmar que o EIV contribui significativamente para reforçar o que determina o art. 182 da Constituição Federal, quanto ao papel dos Municípios na execução de políticas de desenvolvimento urbano, no pleno cumprimento das funções sociais da cidade.

Contudo, convém ressaltar que o Poder Público municipal deve observar a seguinte prescrição: uma vez deixando de exercer sua competência na ordenação da cidade, em acordo com os objetivos da política urbana, caso ocorra lesão ao patrimônio público, em virtude de omissão (dolosa ou culposa), o agente público deverá ser responsabilizado como previsto na Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.249/1992 (SCHVARSBERG, 2016). Em seguida, detalharemos mais um pouco os aspectos relacionados ao Estudo de Impacto de Vizinhança, com base nas suas características.

2.4.1.1. O EIV e sua condição técnica

Por sua natureza eminentemente técnica, o EIV deve ser elaborado de acordo com as premissas básicas contidas no EC (artigos 36 a 38), seguindo normas específicas determinadas pelo ente municipal; devendo ser

[...] produzido com base em diagnóstico da área potencialmente afetada pelas atividades propostas, assim como com a análise dos efeitos diretos e indiretos, *positivos ou negativos*, das obras e do funcionamento propriamente considerado na vizinhança e no ordenamento urbanístico. (ROCCO, 2009, p. 41 – grifo nosso)

Assim, além de atender às premissas legais quanto ao seu conteúdo, a elaboração do EIV deve seguir uma metodologia que consiste na simulação de cenários do empreendimento em funcionamento, de modo a identificar os prováveis impactos futuros, considerando ainda sua potencialidade ou intensidade. A formulação e elaboração do EIV deve contar ainda com uma equipe multidisciplinar, formada por profissionais habilitados e coordenada por profissional responsável técnico⁴⁰.

Embora o EIV seja intitulado como um **estudo**, não deve se limitar a um mero trabalho técnico padronizado, no qual sejam listadas questões elaboradas apenas com base em descrições e diagnósticos. Por se tratar de um estudo técnico, o EIV deverá ir além do cumprimento de suas exigências burocráticas ou formais: um estudo de impacto

⁴⁰ O Estatuto da Cidade não se manifesta em relação à autoria do EIV; contudo, por sua natureza multidisciplinar, recomenda-se que seja elaborado por uma equipe técnica formada por planejadores urbanos, com formação específica relacionada aos tópicos de análise do EIV, como engenharia de tráfego, avaliação imobiliária, geografia e sociologia, podendo também contar com a participação de profissionais especialistas para questões particulares, dependendo do caso (SCHVARSBERG, 2016)

com a intenção explícita de trazer em seu contexto, realidades que devem ser seriamente avaliadas.

Como estudo *prévio* à instalação, no cenário ideal, o EIV deverá ser elaborado e apresentado anteriormente à aprovação ou autorização de funcionamento de determinado empreendimento ou atividade. Isto possibilita que, ao considerar sua implantação, tendo como base os impactos previstos (e a partir desse pressuposto), o Poder Público municipal tenha condições de julgar e analisar as prováveis consequências na sua área de influência, buscando também otimizar a eficiência da infraestrutura urbana a ser utilizada pelo empreendimento. Também podem ser consideradas, neste contexto, alterações no projeto do empreendimento para que sejam minimizados possíveis impactos de vizinhança, antes de sua efetiva instalação.

Em casos excepcionais, o EIV poderá também ser elaborado após o empreendimento ter sido implementado (parcial ou integralmente). O Estudo, neste caso, terá um caráter de avaliação posterior à ocupação, considerando as interferências (impactos gerados) de forma significativa na vizinhança. Mesmo assim, no contexto pós ocupação, os impactos negativos não devem ser considerados definitivos, devendo ser passíveis de correção, por meio de medidas mitigadoras e compensatórias, ou ainda, conforme são denominadas em alguns casos, “medidas qualificadoras”, a serem implementadas de modo a minimizar ou anular tais impactos. A respeito dessas medidas, exigidas como contrapartidas e determinadas nos EIV’s/RIV’s, trataremos no capítulo 4 deste estudo.

Ressalte-se que, embora o EIV seja um instrumento técnico, seu resultado ser tornado público, como recomenda o Estatuto da Cidade. Sendo assim, para atender a essa recomendação, as normas estabelecidas pelas Prefeituras Municipais devem incluir a exigência, para quaisquer dos casos, da elaboração do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), correspondente ao EIV, que não consta devidamente explicitado no EC. Entretanto, é recomendado que esse documento seja elaborado com um resumo das análises feitas para o EIV, escrito e produzido em linguagem popular e compreensível a qualquer cidadão, mesmo que este não tenha formação técnica ou profissional.

2.4.1.2. O EIV como mediação de conflitos

Mediar conflitos, como já foi dito, é uma necessidade quando tratamos das relações humanas e urbanas, nas questões ligadas aos direitos individuais e a responsabilidade sobre o uso do espaço no âmbito coletivo. Assim sendo, a mediação de conflitos deve ser uma premissa para a exigência e implementação do EIV, além de parâmetro para a avaliação dos impactos positivos e, principalmente negativos relatados pelo empreendedor. Vale ressaltar ainda que devem ser considerados os conflitos de interesse que possam surgir a partir de impactos *negativos* sobre uma parcela da vizinhança, para uma possível conciliação⁴¹. As informações contidas no Estudo de Impacto deverão servir como norteadores para a determinação de medidas condicionantes para a eventual aprovação do empreendimento ou atividade.

Devido ao caráter múltiplo das cidades e à diversidade de usos que estas comportam em sua ambiência, os impactos causados por empreendimentos ou atividades serão diferentemente absorvidos pela área ou por grupos de pessoas atingidas. Neste sentido, o EIV possibilita que o Poder Público, e também a comunidade, obtenham informações que auxiliem na negociação de eventuais alterações nos projetos, ou em sua localização e implantação, buscando diminuir o comprometimento da qualidade de vida da população residente em suas imediações.

A despeito do que adverte Maricato (2011), sobre a “precariedade do engajamento social para a resolução de problemas que ultrapassem reivindicações pontuais” (p.49), eventualmente, o EIV pode apresentar soluções para que seja possível a mediação de conflitos de interesses do empreendedor e da população diretamente atingida por seus impactos negativos, devidamente orientadas por audiência pública, junto à prefeitura e a comunidade.

É importante considerar a participação popular nas decisões quanto ao uso e ocupação do solo urbano, representado pelo envolvimento da comunidade também

⁴¹ Em muitos casos, a população mais afetada pode requerer medidas compensatórias ou contrapartidas financeiras que diminuam os problemas advindos. Para isto, é de grande importância a participação nas Audiências Públicas a serem obrigatoriamente realizadas pelo empreendedor, por mediação do Poder Público municipal.

no processo de aprovação do EIV – conforme antecipa o Estatuto da Cidade⁴². Ainda, quando recomenda que se dê “publicidade aos documentos integrantes do EIV”, devendo-se colocar os estudos e relatórios de impacto “disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer cidadão interessado” (art. 37, parágrafo único); recomenda que a população diretamente envolvida tenha acesso a todo tipo de informação que auxilie no conhecimento da matéria, justificando assim, o caráter democrático do EIV.

Apesar das recomendações do EC sobre as condições ideais para a implementação do EIV, nem sempre estas são integralmente cumpridas, muitas vezes prevalecendo atitudes conservadoras ou exclusivistas, que dificultam ou até mesmo impedem a mediação de conflitos. Em certa medida, isto pode ser também atribuído à falta de informação da população ou de interesse das partes envolvidas (incluindo os empreendedores e o ente público). Deve-se considerar que a finalidade real do EIV, como instrumento de política urbana, é a promoção do equilíbrio dos usos e atividades no território urbano, preservando-se os interesses coletivos acima dos individuais, evitando-se assim, um “desvio de finalidade” (SCHVARSBERG, 2016, p.16).

2.4.1.3. O EIV na implementação da Política Urbana municipal

Como já apontado, o EIV deve cumprir seu papel como um instrumento preventivo do ente Estatal – nesse caso representado pela administração municipal. Reforçando sua condição como instrumento de gestão urbana, o EIV deve ser destinado a evitar o desequilíbrio no crescimento urbano, garantindo condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis (*id.*, *ibid.*, p. 13).

Ressalte-se que os conteúdos a serem abordados no EIV são da ordem do planejamento e não simplesmente de controle edilício (papel que cabe aos Códigos de obras e de posturas dos Municípios). A exigência de sua elaboração se destina a garantir os direitos coletivos da população ao ambiente urbano de qualidade, e não apenas como regulador da elaboração de projetos e obras. Portanto, mesmo que esteja com seu projeto em conformidade com as regras urbanísticas exigidas pelo

⁴² “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (EC, art. 4º, parágrafo 3º).

Poder Público municipal, um empreendimento pode estar sujeito ao EIV, dependendo das condicionantes para sua exigência: seu porte, tipo de atividade, sua localização e as condições urbanísticas da área em que se propõe sua inserção.

O EIV deve também servir como ferramenta de apoio ao processo de licenciamento urbanístico, buscando a mitigação de impactos negativos, assim como o aproveitamento racional dos impactos positivos, a partir do projeto elaborado para a construção do empreendimento. Assim, pode-se oferecer subsídios para que o Poder Público atue eficazmente nas decisões quanto à concessão de licença, e, dependendo do caso, estabeleça como condição a implantação de medidas compensatórias⁴³. Neste caso, o empreendimento ou atividade, sendo considerado potencial gerador de impactos negativos, e sendo estes identificados (e também sua amplitude), seu licenciamento estará condicionado à adoção de medidas que possam anular ou reduzir tais impactos.

2.4.2 Impacto e vizinhança

Embora seja importante considerar os fatores que motivaram o surgimento do EIV e sobre as suas características conceituais, inferimos que é preciso compreender seus termos mais emblemáticos – impacto e vizinhança. O entendimento dessas palavras empregadas na forma composta, pressupõe seu uso adequado para entender os desdobramentos das relações de vizinhança no contexto das cidades.

O significado de vizinhança, como vimos, pode ser variável; sendo ainda um conceito dependente do tipo de empreendimento ou atividade a ser objeto de análise de um EIV. Deve-se também considerar a noção ampliada e flexível desta “vizinhança”, uma vez que, dependendo dos impactos a serem gerados – sejam positivos ou negativos – e do caráter efêmero ou permanente destes, a população impactada não será somente constituída de residentes da vizinhança imediata. Os efeitos produzidos por um novo *fato* urbano introduzido na cidade pode repercutir na vida de outras pessoas, que, embora não sejam moradores, desenvolvem atividades nas proximidades,

⁴³ Os Estudos de Impacto de Vizinhança aprovados, bem como a discussão dos respectivos Relatórios de Impacto de Vizinhança (RIV), servem como direcionamento ao planejamento urbano, e também para o balizamento das contrapartidas (medidas mitigadoras, e/ou compensatórias) como auxílio nas melhorias urbanísticas necessárias para um bairro ou região diretamente afetados pelos impactos negativos decorrentes. Em outros casos, os impactos positivos podem ser potencializados na dinâmica da área de influência.

caracterizando-se como usuários transitórios da localidade que, em seus movimentos cotidianos, usufruem da infraestrutura, dos serviços e equipamentos urbanos.

O modo de vida urbano apresenta característica de relação entre os vizinhos, mediada pela proximidade das residências e demais construções presentes no tecido urbano, além de fatores como a diversidade nas ocupações laborais da população. (IBGE, 2017, p. 12)

A despeito de suas significações individuais⁴⁴, os termos “impacto” e “vizinhança” serão tomados aqui como expressões complementares, por se referirem à sua aplicação para o Estudo de Impacto de Vizinhança. Assim, sua classificação ou definição dependerá de fatores ligados à própria razão de ser o EIV: os edifícios e/ou atividades de médio e grande porte, principalmente, que por sua natureza já acarretam transtornos ao meio urbano. Sendo responsáveis pelas transformações estruturais e pela conformação da cidade (percebidos como fatores positivos), são também direcionadores do crescimento e determinantes do surgimento ou consolidação de novas centralidades ou da ampliação de fronteiras. Conforme a capacidade de atratividade do empreendimento, a densidade populacional também poderá ser alterada, o que acarretará transformações mais significativas na cidade como um todo.

A caracterização e a delimitação da *área de influência*, uma das condicionantes para a elaboração do EIV, é também dependente de vários aspectos relacionados às características urbanísticas e socioeconômicas, e pode se ampliar conforme as especificidades e dinâmicas locais. Para uma conceituação destes critérios que envolvem a elaboração de um EIV, podemos avaliar “impacto” e “vizinhança” da seguinte forma:

Impacto: Qualquer atividade pode ser geradora de impacto sobre determinado lugar, interferindo de diversas maneiras e em graus diferentes no âmbito socioeconômico, na qualidade ambiental do meio urbano, na mobilidade e nos demais aspectos atribuídos à vida urbana. Os impactos a serem considerados em um EIV são os que

⁴⁴ Impacto: adj. 1. Metido à força. 2. Impelido, arremessado; s.m. 3. Ato ou efeito de embater ou de impactar. = IMPACÇÃO, IMPACTE; 4. Colisão de dois ou mais corpos. = CHOQUE, EMBATE, IMPACTE; 5. [figurado] Influência decisiva dos acontecimentos no decurso da história. = IMPACTE; 6. [figurado] Efeito de uma ação (ex. impacto ambiental). = IMPACTE; 7. Lugar em que um projétil vem bater. = IMPACTE. [latim *impactus*, -a, -um, particípio de *impingo*, -ere, espetar, enterrar, plantar, pregar, lançar, atirar, impelir]. (in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2018. <http://www.priberam.pt/dlpo/impacto> - consultado em 10/08/2018) - para o significado do termo “vizinhança”, (ver nota 11, capítulo 2, item 2.1).

afetam direta ou indiretamente sua área de inserção, podendo ser classificados como “positivos” e “negativos”.

Como consequência de uma nova construção inserida no ambiente da cidade, os impactos positivos, como a valorização ou reestruturação da paisagem urbana, melhorias infraestruturais e do sistema viário e da iluminação pública, assim como facilidades de acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros benefícios atribuídos à urbanização, certamente são bem recebidos. As consequências positivas que um empreendimento imobiliário pode gerar, valorizando uma área que antes era subutilizada ou desprovida de urbanização, com um alto grau de insegurança decorrente das condições locais, são os mais frequentemente reconhecidos pela população.

Contudo, a qualidade de vida dos cidadãos poderá ser comprometida desde o período de obras de uma edificação, causando incômodos significativos como os impactos sobre o meio ambiente e na circulação de pessoas e veículos. O nível e a intensidade destes impactos ou incômodos dependem do tipo, porte ou localização onde se propõe a implantação do empreendimento ou atividade, que deverão ser considerados para a definição do seu grau de incomodidade.

Deve ser ressaltado que a capacidade de absorção de impactos varia conforme os grupos ou classes sociais atingidas (SCHVARSBERG, 2016). Assim, cabe ao Poder Público municipal balizar e qualificar as condições locais, levando sempre em conta as características de uso e ocupação e algumas implicações relacionadas à morfologia urbana.

Vizinhança: No caso específico do EIV, o conceito de “vizinhança” é definido como o conjunto de pessoas, edificações e atividades que estejam localizadas em uma determinada área territorial. Estes elementos serão atingidos negativamente ou beneficiados pelos efeitos de outras edificações e atividades a serem incluídas no local ou em suas imediações. Vale observar que a “vizinhança” também é classificada

ou circunscrita conforme a delimitação territorial da *área de influência direta* do empreendimento objeto do EIV, sendo consideradas algumas variáveis⁴⁵.

De certo modo, a delimitação da área de influência direta está condicionada à caracterização da sua vizinhança. De acordo com indicações expressas no Termo de Referência para o EIV, para cada caso é determinado um polígono específico, que pode ter variadas formas, ou um espaço circunscrito cujas medidas são também variáveis. Estas variáveis, determinadas pelo autor ou equipe que elabora o TR, dependerão do porte do empreendimento e do grau de impacto atribuído⁴⁶. Como o próprio nome diz, a *área de influência* caracteriza-se como parte do território urbano cuja vizinhança será impactada.

Como variantes para a classificação da vizinhança a que corresponde uma área de influência podem também ser categorizadas “Área Diretamente Afetada – ADA”, ou ainda, “Área de Influência Indireta – AI”⁴⁷. Essas classificações, prescritas pelo Termo de Referência para alguns Estudos de Impacto estão relacionadas com a abrangência do grau de impacto atribuído ao empreendimento.

O conceito de vizinhança pode ser *flexível*, pela ampliação dos seus limites, quando necessários ou requeridos para atender de forma eficaz uma gama de interesses, principalmente do próprio empreendedor que, com isto, amplia também suas responsabilidades. Pode ser também *variável*, quando o objeto do EIV for um imóvel (que atingirá a vizinhança ou seu entorno imediato), ou um sistema de transporte urbano, cuja vizinhança se expande para os locais por onde este sistema irá atuar. Em ambos os casos, devem ser considerados os impactos imediatos – durante a obra e/ou no período da instalação finalizada (estes, quase sempre negativos), ou os

⁴⁵ A área de influência, a ser considerada “vizinhança”, corresponde aos locais passíveis de percepção dos impactos do empreendimento; o critério para sua delimitação não deve ser a contiguidade imobiliária, mas a repercussão dos impactos. A área de influência decorrerá das especificidades do empreendimento ou da atividade a ser implantada e das características do entorno do local da implantação. (SCHVARSBERG, 2016)

⁴⁶ A classificação do *grau de impacto* depende dos níveis de incomodidades a que se relacionam os diversos tipos de empreendimentos considerados geradores de impacto. Essa classificação, estabelecida em níveis crescentes, conforme o porte do edifício e do tipo de atividade, deve ser publicada por lei municipal, e em alguns casos consta nos Planos Diretores. Em geral, utiliza-se como base, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), para atividades não residenciais, disponibilizada pela Receita Federal.

⁴⁷ Termos e conceitos emprestados do EIA/RIMA: além de Área de Influência Direta, que é definida como a região que sofre os impactos “diretos” do empreendimento (já usual para o EIV), a Área Diretamente Afetada compreende o terreno onde será implantado o projeto pretendido; a Área de Influência Indireta, a região que sofre os impactos indiretos.

impactos (que podem ser negativos ou positivos), decorrentes da ocupação do empreendimento ou no período de funcionamento da atividade.

2.4.3 Impactos de vizinhança - imediatos e decorrentes

Os impactos de vizinhança podem interferir diretamente na vida das pessoas que vivem ou circulam na área onde um determinado empreendimento ou atividade se instala. Como consequências imediatas no ambiente urbano, as mudanças são incorporadas no cotidiano das cidades. Durante sua construção ou instalação, pode ocorrer a sobrecarga na infraestrutura já instalada no local, a poluição do ar e sonora, o aumento de fluxo viário e obstruções na circulação de veículos e pedestres.

Na sequência, quando do funcionamento do empreendimento, alguns impactos são gerados sobre a vizinhança imediata: aumento na demanda de equipamentos ou serviços públicos existentes e mudanças significativas na paisagem urbana, que são mais intensamente sentidos na área de vizinhança próxima, agindo diretamente no cotidiano dos cidadãos residentes e usuários do local.

Contudo, ainda que caracterizados como impactos *imediatos*, a sobrecarga no sistema viário, com o aumento do tráfego de veículos, comprometendo a mobilidade urbana como um todo, assim como o impacto ambiental resultando em alterações microclimáticas, podem ser também considerados impactos mais abrangentes, produzindo novas necessidades e demandando a busca de soluções para os problemas causados.

Outro fator marcante das alterações provocadas por um empreendimento gerador de impactos é a *gentrificação*⁴⁸, que pode resultar do aumento do valor econômico dos terrenos. Como consequência direta, pode ocorrer a “seleção de lugares” mais ou menos favorecidos pelos impactos positivos, em detrimento das áreas atingidas por impactos negativos. Essas mudanças, decorrentes da implantação do empreendimento ou atividade em determinada área, podem tanto se estender

⁴⁸ O conceito de gentrificação, derivado do termo inglês “*gentry*” (nobre), aplica-se nos casos em que ocorre o efeito de “substituição” de populações e comunidades de renda mais baixa por classes sociais mais elevadas, motivado pela valorização imobiliária de uma área urbana, em decorrência de mudanças do uso e ocupação do solo. (SCHVARSBERG, 2016, P. 35)

territorialmente, quanto ser sentidas ao longo do tempo e, eventualmente, intensificadas pela dinâmica urbana.

Esses fenômenos podem ser considerados de modo mais abrangente quando localizados em uma região metropolitana, especialmente ao tratarmos de espaços territorialmente contínuos. Como os impactos a serem considerados poderão ultrapassar os limites territoriais de um município e intervir nas atividades e na movimentação de pessoas, devem ser também observados sua interdependência e seus espaços intraurbanos.

Shopping Centers, terminais de transporte urbano, hospitais, portos, etc., são exemplos de empreendimentos potencialmente geradores de impacto, assim como de valorização imobiliária, podendo também gerar fatores como adensamento populacional, considerado um fator positivo – principalmente quanto à otimização de infraestruturas, e devido à atratividade potencial de diversidade de atividades. Assim, tais empreendimentos podem transformar as características de uso e ocupação do solo de toda uma região, além de causar mudanças no perfil socioeconômico da população da área. O EIV deverá considerar também esses efeitos decorrentes da implantação e funcionamento do empreendimento, prevendo a eventual alteração das características urbanas pré-existentes.

2.5 Procedimentos básicos para elaboração do EIV

Seja qual for o método normativo de cada município, como procedimento padrão, o EIV deverá ser requerido pelo empreendedor que pretende implantar edificação ou atividade, por meio de solicitação formal à Prefeitura Municipal. Na sequência, os técnicos analistas, representantes da prefeitura e responsáveis pelo acompanhamento dos Estudos e aprovação dos Relatórios de impacto, procederão a análise prévia do tipo de empreendimento. Com algumas variações protocolares, será emitido um Termo de Referência (TR) que deverá conter os itens a serem abordados na elaboração do EIV, utilizando os indicativos mínimos determinados pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 37.

Embora o modo de composição das normas e do processo operacional de implementação do EIV seja variável de acordo com cada município, os seguintes aspectos deverão ser considerados para o devido cumprimento das suas exigências:

- ✓ Deverão ser listados, por meio de lei municipal específica, os tipos de empreendimentos e atividades sujeitos ao EIV, categorizados pelo grau de impacto a ser gerado, de modo a auxiliar nas diretrizes urbanísticas. Serão considerados os casos de atividades permitidas, proibidas ou toleradas, dependendo dos critérios de zoneamento urbano de cada município. Na maioria dos casos, essa lei municipal é o Plano Diretor Urbano ou Municipal;
- ✓ Deverão ser definidos os critérios para definição e delimitação da Área de Influência Direta (AID). Conforme já descrito (item 2.4.2), em algumas prefeituras o Termo de Referência para o EIV adota dois outros conceitos para a classificação de impacto de vizinhança: Área Diretamente Afetada (ADA) e Área de Influência Indireta (AII) como indicativos adicionais para abrangência e localização dos impactos potenciais. Em outros casos, a AID pode variar, conforme o tipo e porte do empreendimento, havendo também a possibilidade de mais de uma Área de Influência Direta (indicadas para um mesmo EIV)⁴⁹;
- ✓ Será necessário também elaborar critérios para proposição de medidas preventivas e demais condicionantes para cada período ou fase do empreendimento, bem como medidas corretivas ou compensatórias, indicadas para cada caso. Essas medidas, cujos nomes podem variar de acordo com a norma instituída, têm sempre o mesmo princípio: medidas **mitigadoras**, que o empreendedor deverá tomar para minimizar ou evitar problemas antes mesmo da construção e instalação do edifício ou atividade; medidas **compensatórias**, para corrigir problemas advindos do mesmo evento (em muitos casos, é estipulada uma compensação financeira destinada a serviços comunitários e equipamentos públicos); medidas *qualificadoras*, como intervenções que sejam realizadas pelo empreendedor para qualificação do ambiente urbano, assim como outras para potencializar os impactos positivos;

⁴⁹ A AID depende também do perfil da região em que o empreendimento se insere. No caso de empreendimentos de maior porte e seu potencial de atratividade e questões diretamente aos acessos e à localização. Pode haver mais de uma AID no mesmo estudo, observando-se diversos fatores além do uso do solo: sistema viário, ambiente urbano, paisagem e meio-ambiente natural (fonte: GGU/SEDEC/PMV)

- ✓ Deverão ser definidas as formas de controle social nos processos de análise e aprovação do EIV, bem como para garantia de participação popular dos cidadãos por meio da obrigatoriedade da realização de audiências públicas, obedecendo às recomendações de publicidade do EIV e por meio do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV);
- ✓ Também devem ser definidas as competências dos agentes envolvidos na análise do EIV, dos representantes da Prefeitura Municipal, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, ou ente similar, assim como as competências dos empreendedores.

Conforme o artigo 38 do Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), que pode ser exigido, dependendo do tipo de empreendimento ou atividade (alguns comprovadamente potenciais poluidores do meio ambiente).

Sendo assim, o processo de aprovação de empreendimentos de alto potencial de impacto deverá ser auxiliado com o complemento do licenciamento ambiental da atividade⁵⁰. Recomenda-se que sejam incluídos no estudo ambiental previsto em lei, os requisitos básicos para elaboração do EIV. Segundo Rocco (2009), sendo dispensado o EIV em função do EIA, existe a possibilidade, desde que seja previsto em lei, que sob determinadas circunstâncias seja incluída no Estudo prévio de Impacto Ambiental a “avaliação de impactos urbanísticos”⁵¹.

Em alguns casos, para simplificação dos processos de aprovação de um empreendimento ou atividade a ser implantado em área urbana, e para que se estabeleça uma política de planejamento e gestão urbano-ambiental integrada, deverá ser prevista, sempre que possível, a síntese de recomendações técnicas das duas áreas em um único documento.

⁵⁰ A esse respeito, tratamos no Anexo 1, no caso de um empreendimento que abriga duas atividades portuárias na região de Paul, Vila Velha, quando foi exigida a apresentação de um Plano de Controle Ambiental (PCA), conjuntamente ao EIV.

⁵¹ Segundo o autor, “há elementos que devem estar sob a análise das duas avaliações de impacto, como a influência de empreendimentos e atividades nas bacias hidrográficas e aéreas” (ROCCO, 2009, p. 229)

2.5.1 Processo decisório e participação popular

Existem várias possibilidades de participação popular nas decisões administrativas, em questões que envolvem a sociedade civil. Em alguns casos, os cidadãos podem participar de consultas públicas para a criação de novas leis ou de conferências temáticas para debater políticas públicas. Entre os diversos canais de participação dos cidadãos, as audiências públicas são um meio para compartilhamento das ações do Poder Público municipal nos assuntos relacionados ao planejamento e à gestão urbana.

As premissas para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana incluem a importância da efetiva participação dos cidadãos nos processos de gestão democrática. Segundo Rocco, a principal característica do EIV é a “democratização das decisões proferidas sobre a possibilidade de instalação, ou não, de determinados empreendimentos a serem realizados na cidade” (ROCCO, 2009, p. 25). Com isto, ao dar voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos gerados, o Poder Público municipal consagra o Direito de Vizinhança, parte integrante da política urbana.⁵²

Por tratar-se de um tema que diz respeito à participação popular, vale destacar que seus princípios se baseiam nas prerrogativas dos direitos amparados pela Constituição Federal⁵³ quanto à participação democrática nas decisões que envolvem os cidadãos. Como matéria diretamente relacionada ao sistema democrático, o interesse nas decisões administrativas também inclui o Estudo de Impacto de Vizinhança e os desdobramentos da sua implementação. Assim, é de fundamental importância a representação da sociedade civil por meio da participação popular nas decisões relacionadas aos impactos de vizinhança, principalmente no que se refere à rua, bairro ou região.

Portanto, o EIV, como instrumento auxiliar na gestão democrática do solo urbano, deve ser motivado primordialmente pela preocupação com a ordem urbanística e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado da cidade (SCHVARSBERG,

⁵² Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade. Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. 2001.

⁵³ Conf. a instauração do Estado Democrático de Direito, pela CF de 1988, art. 1º, parágrafo único. (fonte: <http://www2.planalto.gov.br> - acesso em 14/01/2019)

2016). Sendo assim, a população urbana deve tomar conhecimento da avaliação dos impactos antes da aprovação do EIV e seu respectivo RIV, sendo incentivada a participar da decisão de implantação ou autorização de determinado empreendimento ou atividade.

Em algumas cidades o fator de participação popular e envolvimento nas instâncias públicas ainda se mostra incipiente. Existe pouco interesse ou crença da comunidade quanto ao seu poder de interferir nas decisões que cabem ao Poder Público, mas que envolvem toda uma área de influência. Isto é ainda mais evidente quando se trata de comunidades menos favorecidas, que eventualmente detêm pouco poder de representatividade.

Quando se trata de uma empresa de grande porte a ser implantada em determinado bairro da cidade, o interesse da população pode se concentrar apenas na capacidade de geração de emprego que o empreendimento poderá oferecer. Por desconhecimento ou desinformação, questões mais abrangentes e que eventualmente envolvem o interesse coletivo ficam em segundo plano. Contudo, se a comunidade for bem informada e articulada, agindo de modo a exercer suas prerrogativas de participação nas decisões, pode até mesmo interferir em todo o projeto de um empreendimento.⁵⁴

É importante ressaltar que a obrigatoriedade da elaboração do EIV não é dirigida apenas aos empreendedores, mas também constitui uma determinação de responsabilidades direcionadas ao Poder Público. Assim, sua exigência não visa restringir a liberdade do proprietário, mas adequar o empreendimento ao meio ambiente em que será inserido.

⁵⁴ Como exemplo de um caso representativo, podemos citar os desdobramentos da apresentação do EIV de um projeto de dois edifícios de alto padrão, a ser implantado em área nobre da cidade de Vitória (região da Enseada do Suá): uma torre residencial e outra de uso comercial e serviços, em uma primeira audiência pública. A população do entorno, representada pela associação de moradores e investidores do local, interveio contra a aprovação, alegando que o bairro ressentia de mais unidades residenciais, sendo já bem servido no setor empresarial. Assim, o projeto foi indeferido, tendo sido posteriormente modificado, inclusive em sua tipologia (incluindo maior diversidade de usos residenciais), acatando algumas sugestões proferidas na ocasião. O parecer do novo EIV em relato sobre a segunda audiência pública (para apresentação de novo estudo e projeto) consta a seguinte justificativa: "Destacamos que foi recorrente a preocupação da vizinhança com o agravamento das condições do trânsito, principalmente com a implantação de grandes empreendimentos de uso não residencial, expressando a preferência por edificações voltadas para o uso residencial" (Conf. Processo nº.717.3502/2015 – resumo EIV nº 11/2015, p. 28; PMV/SEDEC/GGU; 31/08/2016).

Deste modo, entre as diretrizes relacionadas ao EIV está a obrigatoriedade de que o empreendedor realize *Audiências Públicas* na sequência de elaboração do Estudo, disponibilizando seus resultados (por meio do Relatório de Impacto de Vizinhança), para o conhecimento prévio dos moradores do entorno do empreendimento, primordialmente os residentes na região de sua área de influência.

2.5.1.1. Audiências públicas

De acordo com os mesmos princípios estabelecidos originalmente para o EIA/RIMA, o artigo 37, parágrafo único do Estatuto da Cidade, determina a publicidade do Estudo de Impacto de Vizinhança. Assim, o EIV deverá ser tornado público e devidamente informado à sociedade civil, de modo a evitar que hajam desvios para interesses particulares. Tal publicidade inclui a elaboração de um Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), que deve ser composto em linguagem mais clara e sucinta, para entendimento da população interessada, a ser apresentado publicamente.

Conforme instrução contida no PDU de Vitória (Lei Municipal nº 6.705/2006), a Audiência Pública é uma instância de discussão onde os cidadãos exercem o seu direito de se manifestarem sobre certos planos e projetos. Assim, de sua parte, a Administração Pública cumpre o dever de informar e esclarecer dúvidas para a população interessada, eventualmente atingida pela decisão administrativa.⁵⁵

Deste modo, no cumprimento das exigências do EIV, e com vistas à sua aprovação, o empreendedor fica obrigado a tornar público o estudo a ser disponibilizado a qualquer interessado (incluindo todos os documentos e estudos relativos ao EIV), de forma a possibilitar canais de diálogo com a sociedade civil.

Também fica obrigado a arcar com eventuais custos da realização das audiências públicas. Neste contexto, deverão ser incluídas, além da vizinhança, também as associações comunitárias e setores representativos da sociedade civil, para cumprimento ao disposto no Estatuto da Cidade, nos seguintes termos:

⁵⁵ Conforme o art. 57 da Lei nº. 6.705/2006, a audiência pública é “de interesse dos cidadãos direta ou indiretamente atingidos pela decisão administrativa, convidados a exercerem o direito à informação e o direito de manifestação, [...] sendo obrigatória, sob pena de nulidade do ato”.

Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; (EC, art.2º, XIII)

A menção de “efeitos potencialmente negativos” no trecho em destaque enfatiza a importância da participação popular, principalmente no tocante às questões em que a população se sentir lesada mediante alterações no ambiente urbano. Conforme avalia Maricato (2011), ainda que sejam poucas as consequências e os efeitos de audiências públicas, a novidade é que, com a participação da população interessada em casos que extravasam a situação legal de determinado lote ou gleba, podem surgir “embates políticos opondo moradores e promotores imobiliários” (MARICATO, 2011, p. 104).

Como importante ferramenta de planejamento urbano, o EIV deve ser parte permanente na prática da gestão pública, visando o bem-estar da população e a proteção dos interesses dos cidadãos, que devem ser também instruídos quanto à sua natureza e importância. Isto também deve ser manifestado pelo incentivo à participação da comunidade nos processos de aprovação dos empreendimentos ou atividades que se propõem no espaço urbano.

Esta responsabilidade, dentre as demais atribuídas à implementação do EIV, deve ser compartilhada entre o empreendedor e o Poder Público municipal, visando o cumprimento do seu papel como instrumento para a eficácia da gestão democrática das cidades.

3 REGIÃO METROPOLITANA

3.1 Conceitos gerais

A prevenção de impactos de vizinhança, objetivo principal do Estudo de Impacto de Vizinhança, considera o espaço territorial de uma cidade, ambiente de aplicação das normas urbanísticas para a ordenação do uso e ocupação do solo urbano. Contudo, ao considerarmos o território de cidades conurbadas que formam uma região metropolitana, pressupomos a ampliação do alcance de impactos de vizinhança no âmbito da cidade regional. Antes, propomos a reflexão sobre o significado de “espaço regional”.

Ao utilizarmos diversas definições para um mesmo conceito, devemos considerar que uma “região” não é apenas um recorte espacial de um determinado território dinâmico e delimitado por uma fronteira. Não se define apenas geograficamente ou por particularidades objetivas como **tipo de paisagem** ou, em outra conceituação, uma economia predominante, no sentido das relações estabelecidas em determinado território: relaciona-se com “um espaço vivido, um lugar” (SOUZA, 2008).

Assim, para entender do que se trata esse **lugar** (ou a cidade-urbe), cabe compreender a complexidade do espaço urbano e seu significado de acordo com análises contemporâneas. Vale considerar esse espaço urbano como resultado do processo de organização social e cultural e da relação com suas “forças produtivas” (CASTELLS, 2009). Em linhas gerais, podemos adotar como pressuposto que *urbano* pode ser definido, segundo o pensamento de Castells, como “uma forma especial de ocupação do espaço por uma população”, marcada por “uma forte concentração e uma densidade relativamente alta” (2009, p. 40). Admitimos também o conceito apresentado pelo mesmo autor sobre **urbanização** como o resultado de “formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito” (2009, p. 46).

Utilizando uma definição mais abrangente, “a urbanização é um processo constitutivo e transformador da organização espacial” que, atualizado no contexto de globalização, “comporta fenômenos que dão origem a configurações espaciais distintas” (IBGE,

2016). Ao conceituar espaço urbano, R. Lobato Corrêa (2003) o considera como produto, condição e meio de reprodução das relações sociais, ao mesmo tempo fragmentado, articulado, reflexo e condicionante social dessas mesmas relações (CORRÊA, 2003, pp. 7-8). Contudo, ampliando a interpretação do espaço urbano como resultante do processo de urbanização e também espaço de produção, Harvey (2005) defende que

De modo mais apropriado, dever-se-ia considerar a urbanização um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interage por meio de uma configuração específica de *práticas espaciais entrelaçadas* (p. 170, grifo nosso)

Podemos admitir também que as relações ou “práticas espaciais entrelaçadas”, que ocorrem no espaço urbano, se ampliam ou se multiplicam à medida que se expande o território⁵⁶. Assim, considerando uma cidade em escala regional, ainda que existam características intangíveis (por se tratarem de processos sociais), seus limites podem ser delineados e materializados em termos geográficos (ABE, 1999, p. 72).

Ao observarmos o que assevera Lefebvre (2002) a respeito da urbanização e o urbano, compreendidos como “modo de vida”, podemos também acrescentar que o **urbano** tem, nas metrópoles e suas regiões metropolitanas a expressão mais visível do processo de urbanização (RODRIGUES, 2004). Deste modo, a cidade, resultante de intensa urbanização, em sua condição físico-territorial conforma uma urbe metropolitana. A despeito de constituírem aglomerados urbanos metropolitanos, deve-se ressaltar ainda, que nestes espaços urbanos concentram-se atividades econômicas cujos limites extrapolam suas jurisdições (GARSON, 2009, p. 69).

Contudo, nessa compreensão de cidade, deve-se considerar as aglomerações urbanas não somente em seu aspecto físico e formal. Nesse sentido, André Abe (1999) afirma que, como a *aglomeração* de atividades localizadas na cidade é pressuposto para a cooperação, considerando-se que a cidade reúne em um mesmo lugar trabalhadores e meios de produção,

⁵⁶ Na cidade atual, coexistem, simultaneamente, os mundos da fábrica, do artesanato e do rural; deste modo, “a forma social da cidade inova nos encaminhamentos democráticos dos conflitos, que geram projetos e transformações” (BAUDOUIN, T.; COLLIN, M., p. 207 - in: COCCO, G.; ALBAGLI, S., org., 2012).

O conceito de aglomerações de diversas modalidades estende-se à divisão do trabalho na sociedade [...] utilizando-se de meios de produção dispersos, buscando, todavia, a redução dos tempos e custos de produção, ao usufruir dos meios de consumo coletivo e da apropriação individual privada e desigual do espaço urbano. (ABE, p. 49)

Vale ressaltar que a cidade, ela mesma, é espaço de produção, onde atualmente, permite-se aos cidadãos a luta pela afirmação de “um novo comum” e também onde se colocam “processos permanentes de debate sobre os diversos futuros possíveis” (BAUDOUIN; COLLIN, 2012, p. 207). No atual contexto de desenvolvimento social, as cidades “se renovam, sobretudo, através das novas formas sociais em que os cidadãos, atuando no e sobre o território [...], criam outras formas de produzir e novas conflitualidades” (*id.*, *ibid.*).

Embora seja de fundamental importância considerar os aspectos socioeconômicos e políticos do processo de urbanização e de metropolização, pretendemos nos deter na formação de aglomerados urbanos em termos de seu crescimento populacional.

3.2 Regiões metropolitanas no Brasil

Em virtude da aceleração das taxas de urbanização, provocada pelo aumento dos percentuais de natalidade e da expectativa de vida da população, além das migrações das áreas rurais para os grandes centros urbanos, intensificou-se o fenômeno de crescimento das cidades. Em consequência das transformações sociais e físico-territoriais, passam a se desenvolver configurações urbanas que gerariam as **cidades regionais**. Devido à concentração populacional, à centralização de atividades econômicas e ao acúmulo de bens e serviços, e à necessidade de ampliação das infraestruturas urbanas, inicia-se um “processo de metropolização” no país.

A questão metropolitana no Brasil tem suas raízes nesse acelerado processo de urbanização decorrente do período de industrialização das cidades, ocorrido ao longo do século XX e que se intensificou dos anos 1960 até os anos 1970 (SANT'ANNA, 2016). Com isto, em menos de quarenta anos a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana, com muitas cidades assumindo um perfil metropolitano.

Como resultado desse processo, o Brasil detém atualmente o índice superior a 84% do seu contingente populacional vivendo em cidades (dados do censo-IBGE/2010). Reconhecido como o país que abriga a quarta maior população urbana do mundo, concentra uma parte expressiva de cidadãos urbanos nas grandes cidades ou metrópoles (conf. o Relatório Brasileiro para a Habitat III, 2016).

Conforme dados mais recentes, o Brasil possui atualmente 74 Regiões Metropolitanas, além de Regiões Integradas e Aglomerações Urbanas (dados do IBGE, em 31/12/2017). De acordo com sua formação e sua constituição político-administrativa, essas regiões apresentam características diferentes. Outro tipo de denominação de aglomerados urbanos, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs)⁵⁷, caracterizam-se, em sua maioria, pela forte interdependência funcional regional (socioeconômica e político-administrativa), com mercados de trabalho e serviços envolvendo vários municípios.

Sejam quais forem suas formas ou denominações, não obstante as vantagens competitivas atribuídas à globalização, esses territórios constituídos em rede também apresentam problemas característicos que afetam tanto as pequenas, quanto as grandes cidades das áreas metropolitanas. Especificamente no caso brasileiro, a criação e instituição legal das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas foi motivada pela necessidade de solucionar problemas de gestão do território das cidades, em intenso processo de crescimento e adensamento populacional.

Vale considerar que, de maneira diferenciada dos países desenvolvidos, o fenômeno do surgimento das metrópoles no Brasil se deu de modo polarizado, com “uma região central – *em desenvolvimento* – e outras regiões periféricas, *marginalizadas do progresso*”. (ABE, 1999, p. 57, grifos do autor). As primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram criadas por meio de leis complementares, no período entre 1973 e 1974, sendo sua gestão fortemente controlada pelo governo autoritário da época⁵⁸, que interferiria no modelo administrativo até o início da década de 1980.

⁵⁷ De acordo com o previsto nos art. 21, inciso IX; art. 43; art. 48, inciso IV, da Constituição Federal (1988), as RIDEs são criadas por lei específica, na qual são definidos a estrutura de funcionamento e os interesses das unidades político-administrativas participantes. São regiões administrativas constituídas por conjuntos de municípios, cuja origem baseia-se no princípio da cooperação entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal); podem ser compostas por municípios de diferentes unidades da federação. (IBGE)

⁵⁸ O autor refere-se à ditadura militar instaurada no Brasil, no período entre 1964-1985. (MAGALHÃES, F., 2010).

Contudo, desde o início do processo de criação estatal das RM's no Brasil, registra-se a preocupação com o desenvolvimento regional desigual e a concentração da urbanização em pontos específicos do território, resultando em uma crescente segregação espacial. A esse respeito, Raquel Rolnik descreve: “em cada ponto do território que apresentou grande crescimento e dinâmica urbana, as qualidades urbanísticas se acumulam em um setor restrito, local de moradia, negócios e consumo de uma minoria da população” (ROLNIK, 2009, p. 32).

A atenção ao tema da gestão metropolitana veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos Estados a responsabilidade para a formação das RM's em seus territórios, com a incumbência de viabilizar soluções ou arranjos para a gestão de suas metrópoles⁵⁹. Neste ato, embora sem apresentar detalhes, a CF propunha instrumentalizar as políticas públicas urbanas de interesse comum para os municípios componentes de uma região institucionalizada, buscando a melhoria dos serviços públicos. Deste modo, o texto constitucional passa a assegurar a autonomia dos Municípios para uma série de políticas locais, incluindo o planejamento de seus territórios⁶⁰.

Em termos gerais, o capítulo da Constituição Federal referente ao **urbano** significou uma instrumentalização da gestão urbana municipal, em detrimento da escala **metropolitana**. Em virtude da necessidade de aprimorar regras gerais para a gestão metropolitana, visando atender os dispositivos originados da Constituição “Cidadã”, surge mais tarde, uma nova Lei específica para o efetivo cumprimento das premissas contidas no Estatuto da Cidade – no sentido de instrumentalizar especificamente o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (art. 4º, inciso II), então denominada “Estatuto da Metrópole”⁶¹.

⁵⁹“Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (Conf. art. 25, parágrafo 3º da CF de 1988)

⁶⁰ Estas proposições foram confirmadas com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)

⁶¹ Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 – “institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências”. Em suas origens, esta lei, proposta pelo Projeto de Lei nº 3.460/2004, intenciona propor medidas operacionais para a aplicação dos instrumentos de planejamento no âmbito regional, já previstos na CF (1988). Estas proposições sinalizam o esforço de acelerar a execução de políticas e ações direcionadas ao desenvolvimento metropolitano. Posteriormente, a Lei nº 13.683 (19/06/2018) alterou alguns artigos do Estatuto da Metrópole, entre os quais, os que versam sobre a governança interfederativa e às questões das “funções públicas de interesse comum”.

Como um marco regulatório da temática metropolitana, o Estatuto da Metrópole, em seu artigo 1º, estabelece normas sobre o “plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa”. A partir dessa inicial, propõe um conjunto de diretrizes específicas a serem observadas na gestão das metrópoles brasileiras. Assim, em seus objetivos fundamentais, o EM propõe regras e princípios gerais para o planejamento e a execução de “funções públicas de interesse comum” – expressão enunciada como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes (Estatuto da Metrópole, cap. I, art. 2º, inciso II).

3.2.1 Aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana

Em suas disposições preliminares, o Estatuto da Metrópole (no artigo 2º) apresenta conceitos e definições para os termos “aglomeração urbana”, “metrópole” e “região metropolitana”. Entre essas definições, indica a **continuidade territorial** como uma característica marcante do espaço urbano que constitui uma metrópole. Vale observar que o EM não esclarece esses termos de forma detalhada, deixando relativamente vago o entendimento para os critérios de classificação ou delimitação de uma região metropolitana.

Embora a continuidade territorial seja um fator presumível ao compreendermos a metrópole como um núcleo urbano, constatamos que as cidades podem crescer contínua ou descontinuamente, gerando novos núcleos urbanos à sua volta e influenciando o crescimento de outros (VILLAÇA, 2017). Portanto, se por um lado, essas cidades crescem de forma descontinuada, passando a absorver outros núcleos urbanos, por outro, o crescimento pode ocorrer pela conurbação dos seus territórios. Ao considerar esse fenômeno, Abe (1999) avalia que

O processo físico de metropolização se dá pela absorção de núcleos urbanos já existentes, que podem ou não pertencer ao núcleo central e terem tido anteriormente razoável autonomia que, mesmo tendo continuado a crescer em números absolutos, foi se relativizando, aproximando-se da condição de bairro. (ABE, 1999, p. 75)

Ao propor a *metrópole* como núcleo urbano de importância socioeconômica e cultural, Villaça (2017) acrescenta que essa “condição de bairro”, muitas vezes é constatada pela interdependência dos espaços urbanos, que resulta em certa hierarquia, a

despeito de seus limites administrativos. Desse modo, admitimos também que “um aglomerado urbano com atributos metropolitanos e que englobe mais de um município se constitui em uma área metropolitana” (ABE, 1999, p. 73).

Embora haja divergências na conceituação desses fenômenos urbanos, e diversas formas pelas quais se configuram as aglomerações urbanas, nos deteremos no termo *conurbação*, que, de acordo com Villaça, caracteriza-se como a “fusão de áreas urbanas”⁶² (VILLAÇA, 2017, p. 49). O mesmo autor acrescenta que “uma cidade absorve outra quando passa a desenvolver com ela uma ‘intensa vinculação socioeconômica’⁶³”, em um processo que acarreta transformações em ambos os núcleos urbanos: tanto no absorvido quanto no que absorve (VILLAÇA, 2017, p. 51).

Ainda que, em alguns casos, essa vinculação possa ocorrer sem existirem áreas conurbadas ou continuidade territorial⁶⁴, com argumento semelhante, Abe (1999) confirma que essa continuidade nem sempre é um requisito para a conurbação. Deve ser considerada também a conurbação “funcional”, nos casos em que os padrões socioeconômicos determinam a interdependência entre os núcleos urbanos, ou de partes da cidade (ABE, 1999, pp. 75-76).

Ao nos reportarmos à formação da Região Metropolitana da Grande Vitória, podemos associá-la ao processo de metropolização das cidades motivado pela expansão territorial, resultando de uma massa urbana territorialmente contígua, cujos limites de seu perímetro urbano nem sempre são visíveis. Paralelamente, vale observar também esse processo de metropolização pelas relações socioeconômicas entre duas ou mais cidades. Ao considerar uma configuração metropolitana com arranjos populacionais integrados – e seus espaços territoriais conurbados – entendemos que neste caso, serão também estabelecidos intensos vínculos intraurbanos.

⁶² Para reforçar a *conurbação* como resultado da expansão territorial de áreas urbanas cujos limites se conectam, este fenômeno confirma-se “quando uma cidade [...] absorve e/ou gera outros núcleos urbanos à sua volta, [...] formando um tipo particular de cidade” (VILLAÇA, 2017, p. 49)

⁶³ O *Bureau of the Census* (EUA-1940), estudando a questão das áreas metropolitanas, passou a denominar a cidade maior, ou “cidade central”, a partir da qual se desenvolvem estas vinculações socioeconômicas. (VILLAÇA, 1997; 2017)

⁶⁴ Villaça (2017) cita como exemplos, Juiz de Fora (MG) e Vassouras (RJ) – duas cidades que, mesmo com relativa distância geográfica, mantêm “intensa vinculação socioeconômica” com a cidade do Rio de Janeiro (RJ); assim como Niterói (RJ), que, por sua vez, possui territórios conurbados com a metrópole. (*id.*, *ibid.*)

Entretanto, ao observar a consolidação das primeiras formações urbanas regionais, verificamos que, atualmente, as metrópoles não são mais como apresentadas nos muitos referenciais da teoria urbana. As transformações ocorreram inicialmente nos núcleos metropolitanos antes de atingir suas periferias, onde “ainda se mantinham [...] espaços industriais e a concentração do operariado fabril! (SOARES, 2018, p. 17)⁶⁵.

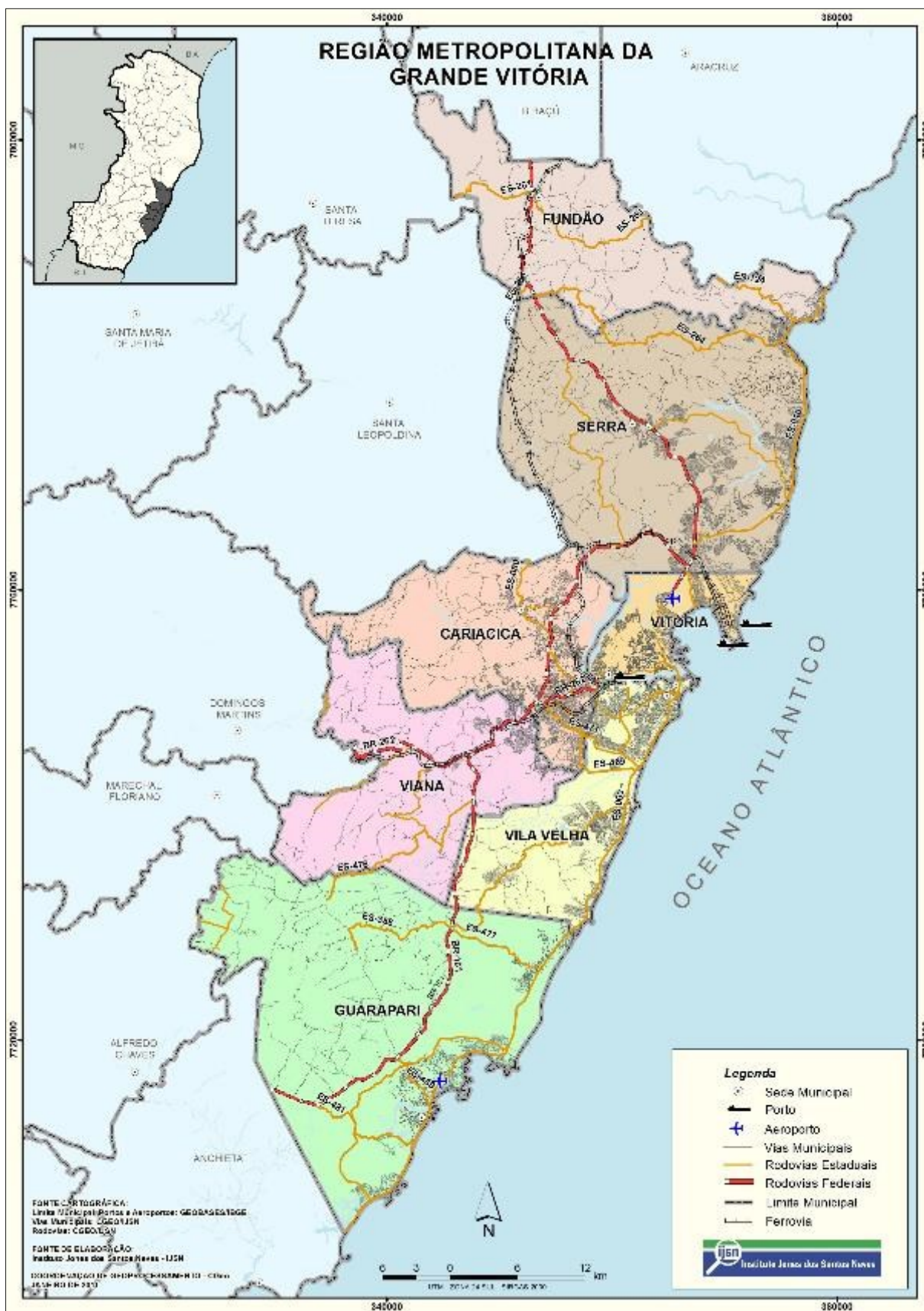
Ao mesmo tempo, com a concentração dos capitais, da população, dos bens materiais e imateriais, e ainda com o fenômeno da “seleção dos lugares”, os quais são preferencialmente destinados às grandes empresas e aos trabalhadores altamente qualificados (p. 18), nos colocamos atualmente, diante de uma “nova fase histórica da urbanização” (LEROY; LENCIONI, *apud* SOARES, 2018).

Deste modo, as metrópoles comportam uma série de mudanças como “a formação de uma região urbana com ampla escala territorial; a constituição de espaços homogêneos, hierarquizados, fragmentados e segregados; a redefinição das hierarquias urbanas intra e inter-regionais” (2018, p. 19).

3.3 A Região Metropolitana da Grande Vitória

A Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV (mapa 01) foi originalmente criada pela LC nº 58/1995; sendo posteriormente incorporados Guarapari, pela LC nº 159/1999; e Fundão, pela LC nº 204/2001, resultando na sua atual configuração com o total de sete municípios: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Esta última LC (nº 204/2001) trouxe também algumas mudanças no sistema de gestão metropolitana, que refletiram na definição e execução de ações integradas de interesse comum, conforme previsto no Estatuto da Metrópole (IJSN, PDUI, 2017, Vol.4, p. 24). O tema da formação institucional da RMGV será abordado neste capítulo (subitem 3.3.2.1), após as considerações sobre sua evolução, apresentadas a seguir.

⁶⁵ Após os anos 1970, ocorrem mudanças socioeconômicas nas metrópoles industriais, que evoluem para um cenário pós-industrial e pós-fordista, em que a economia dos serviços substitui a econômica industrial, especialmente nos núcleos metropolitanos (SOARES, 2018).



MAPA 01 - Região Metropolitana da Grande Vitória – ES (fonte: IJSN)

De modo semelhante ao que ocorreu em muitas cidades brasileiras, no período que compreende as décadas de 1970 a 1980, a Região Metropolitana da Grande Vitória teve seus maiores índices de crescimento. Com isto, passa por mudanças qualitativas significativas no sentido de configurarem-se suas características metropolitanas (ABE, 1999), com destaque para os fluxos migratórios intensificados pela atração dos chamados “Grandes Projetos Industriais”⁶⁶.

Vale destacar que a partir dos anos 1960 evidenciou-se um salto de crescimento populacional, ampliado a partir da década de 1970, passando a constituir uma massa urbana que evoluiu a partir de então (conforme mostra o mapa 02). Contudo, verifica-se que os índices de aumento populacional desaceleraram relativamente após o ano 2000, como segue demonstrado na tabela 1, que apresenta a evolução populacional da Região Metropolitana da Grande Vitória, do Espírito Santo e as relações percentuais demográficas:

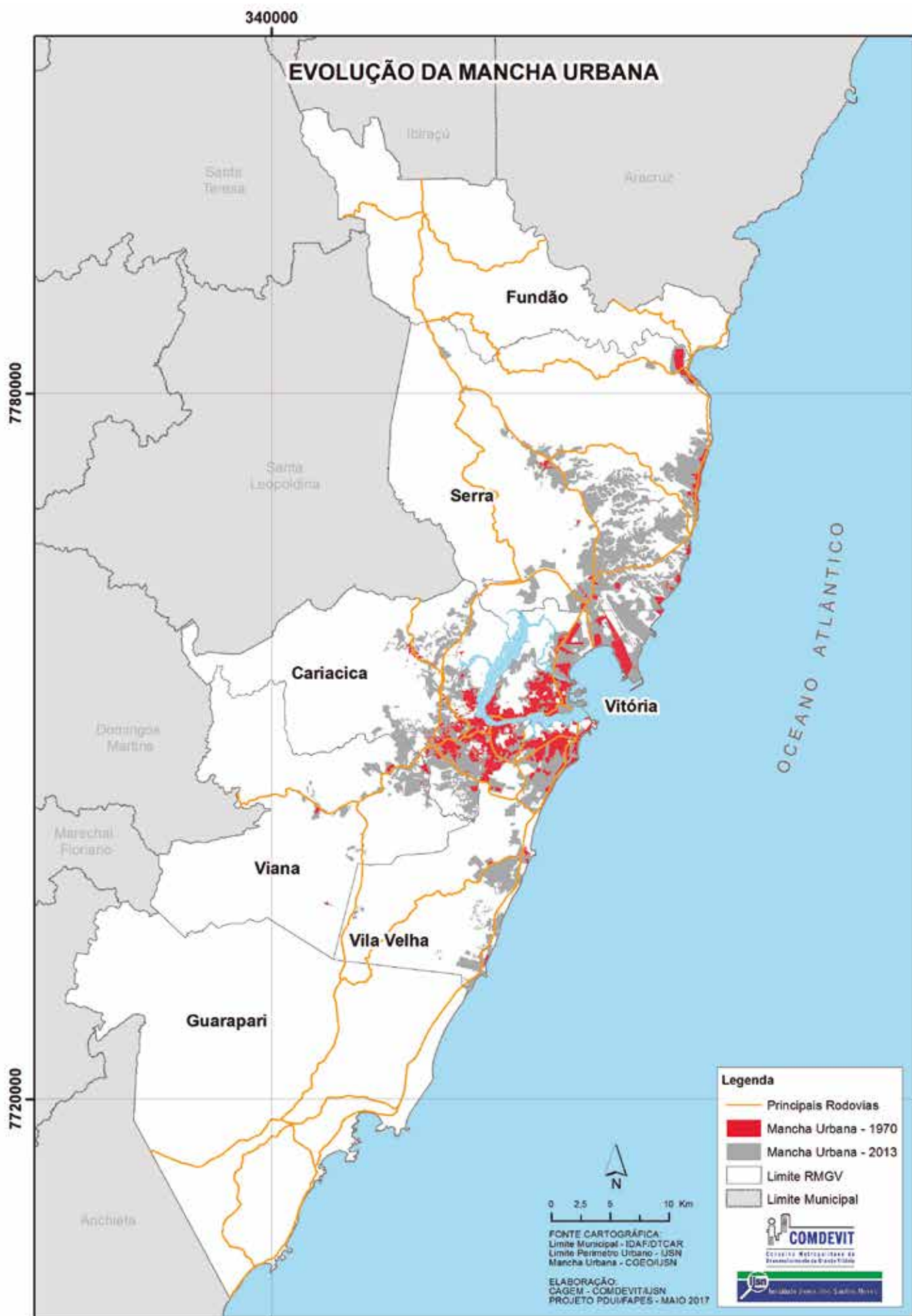
Tabela 1 – Evolução populacional da RMGV e no ES (1960-2010)

ANO	POPULAÇÃO		(%) RMGV/ES
	RMGV	ES	
1960	221.104	1.188.665	18,60 %
1970	418.273	1.617.857	25,85 %
1980	753.959	2.063.679	36,53 %
1991	1.136.842	2.600.618	43,71 %
2000	1.438.596	3.097.232	46,45 %
2010	1.687.704	3.514.952	48,01 %

Fonte: IJSN/PDUI. Vol.2, 2017; Oliveira Junior et. al., 2014.
(Conteúdo organizado pela autora)

Ao longo desse período de evolução populacional, ocorre conjuntamente um processo de construção da metrópole em um cenário de desenvolvimento econômico. Paralelamente à intensificação dos problemas socioeconômicos de uma cidade em expansão territorial, a RMGV contava com o contingente de 1.687.704 habitantes, residentes em 2.326,674 km² de área territorial (censo IBGE/2010). Nesse período de transformações e de consolidação do caráter urbano da Grande Vitória como cidade regional, registra-se o número total de 2.932.472 de população urbana no estado do

⁶⁶ Investimentos no setor portuário, siderúrgico, minerador e industrial, representadas pelas ampliações das atividades da Companhia Vale do Rio Doce, do Porto de Vitória e pela implantação da Companhia Siderúrgica de Tubarão e do complexo da Aracruz Celulose (ABE, 1999).



MAPA 02 - RMGV: EVOLUÇÃO DA MANCHA URBANA (fonte: IJSN)

Espírito Santo (conf. censo IBGE/2010). O mapa 03 mostra a configuração atual da Região Metropolitana da Grande Vitória, de acordo com dados recentes.

Em linhas gerais, o crescimento populacional ocorrido por conta dos fluxos migratórios – intensificados no período de desenvolvimento econômico da região – resultam em níveis percentuais que demonstram que a ocupação nos municípios da RMGV se deu em proporções diferentes no período mais marcante dessa expansão. Conforme descrito em números absolutos na tabela 2, seguem os dados censitários do período desde a década de 1970 até 2010, e o percentual de urbanização verificado no final desse período:

Tabela 2 – Evolução da população dos municípios da RMGV (1970-2010) / taxa de urbanização*

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO URBANA					TAXA DE URBANIZAÇÃO
	1970	1980	1991	2000	2010	
CARIACICA	101.422	189.099	274.532	324.285	348.738	96,8 %
FUNDÃO	8.170	9.215	10.204	13.009	17.025	84,5 %
GUARAPARI	24.105	38.500	61.719	88.400	105.286	95,5 %
SERRA	17.286	82.568	222.158	321.181	409.267	99,3 %
VIANA	10.529	23.440	43.866	53.452	65.001	91,7 %
VILA VELHA	123.742	203.401	265.586	345.965	414.586	99,5 %
VITÓRIA	133.019	207.736	258.777	292.304	327.801	100,0 %
RMGV	418.273	753.959	1.136.842	1.438.596	1.687.704	98,3 %

(*) referente ao censo IBGE/2010. Fonte: IJSN/PDUI. Vol.2, 2017; Oliveira Junior *et. al.*, 2014

Tomamos dados mais recentes sobre a RMGV com o levantamento relacionado ao *grau de integração* dos seus municípios, utilizando como base os estudos das regiões e áreas metropolitanas do país. De acordo com a publicação “Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização”, foram estabelecidos critérios para classificação dos níveis de integração das cidades componentes de áreas metropolitanas no Brasil. Esses dados são divulgados pelo Observatório das Metrópoles em 2012 (OLIVEIRA JÚNIOR *et. al.* 2014, pp. 27, 42-43).



MAPA 03 - RMGV: CARACTERIZAÇÃO GERAL (fonte: IJSN)

Para isto, foram coletadas informações referentes à concentração, distribuição e crescimento populacional, além da produção e distribuição de riqueza, ocupação do território, mobilidade urbana e grau de urbanização. Nesses estudos, foram incluídas variáveis suplementares utilizando informações sobre a existência de portos e aeroportos. Além disso, a classificação dos municípios utiliza critérios definidos pela relação entre o porte econômico e demográfico das cidades. A partir desses critérios, são considerados os níveis mais elevados de integração em relação à metropolização, cujo peso da economia é maior ou mais próximo da participação da população.

No caso da RMGV, de acordo com informações do IJSN (2014), além do polo Vitória, destacam-se os “níveis de integração” das cidades, da seguinte forma: Vila Velha, Serra, e Cariacica são consideradas com nível de integração “muito alto”; Viana é classificada como nível “alto”. De acordo como os critérios de análise, essas cinco cidades seriam as mais integradas à dinâmica de metropolização da Região Metropolitana da Grande Vitória. Por sua vez, as cidades de Guarapari e Fundão são classificadas com nível de integração “médio” e “baixo”, respectivamente.⁶⁷

Para avaliar a RMGV com respeito à sua importância regional, tomamos como auxílio o estudo publicado pelo IBGE em 2007, denominado REGIC⁶⁸ (Região de Influência das Cidades). Neste estudo, que avaliou 15 áreas metropolitanas identificadas de acordo com a capacidade de polarização econômica e populacional, a RMGV figurava entre as “grandes concentrações urbanas”, considerando Vitória como “capital regional A”⁶⁹.

Com base nas análises para o estudo, em 2013 foi também divulgado o “Índice de Bem-Estar Urbano” (IBEU), que é composto por cinco dimensões: mobilidade, condições ambientais, condições habitacionais, atendimento aos serviços coletivos e

⁶⁷ IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2; OLIVEIRA JUNIOR, *et. al.*, (*in*: Vitória: transformações na ordem urbana, 2014).

⁶⁸ O REGIC tem como objetivo estudar a hierarquia da rede urbana brasileira; nesta edição de 2007, além dos 12 espaços metropolitanos identificados pelo IBGE, incluem-se nesse registro, outros três espaços que também exerciam “função metropolitana” no país: Campinas, Florianópolis e Grande Vitória. (IBGE; Observatório das Metrópoles; IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2)

⁶⁹ Capital Regional é caracterizada por centros que também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. [...] têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Embora este registro REGIC tenha sido publicado há 12 anos, ainda permanece a mesma classificação para a RMGV; (IBGE, Regiões de Influência das Cidades – REGIC, 2007. 2008).

infraestrutura urbanos, visando avaliar a dimensão urbana do bem-estar usufruído pelos cidadãos brasileiros.⁷⁰

Neste ranking, a RMGV ocupa o sexto lugar nos critérios do IBEU Local⁷¹, com um índice de **0,699** – significando um valor acima da média do conjunto das metrópoles brasileiras, correspondendo a um nível intermediário de bem-estar urbano. No mapa 04, que indica essa classificação conforme o IBEU Local demonstrado por zonas, verificamos que algumas regiões dos municípios apresentam níveis ainda mais elevados. De acordo com os cálculos do IBEU Global, na classificação média, os municípios da RMGV apresentam os seguintes índices, em ordem decrescente: Vitória = **0,894**; Vila Velha = **0,778**; Serra = **0,772**; Guarapari = **0,736**; Fundão = **0,696**; Cariacica = **0,668** e Viana = **0,639**⁷². Os índices de IBEU são aqui apresentados para um breve panorama das condições de desenvolvimento em que se encontram as cidades da RMGV, que serão destacadas no capítulo 4.

Como indicadores das condições de vida nessas cidades, os dados relativos à qualidade de vida urbana, embora representem um cenário registrado há mais de cinco anos, retratam uma realidade bem próxima da atual, em que pese a situação de intensa crise pela qual passa todo o país. Questões como a redução ou paralização de atividades econômicas, o consequente desemprego⁷³ e a violência urbana⁷⁴ – entre outros problemas, passam a comprometer a convivência e o compartilhamento do território metropolitano, em um ambiente marcado por disparidades sociais.

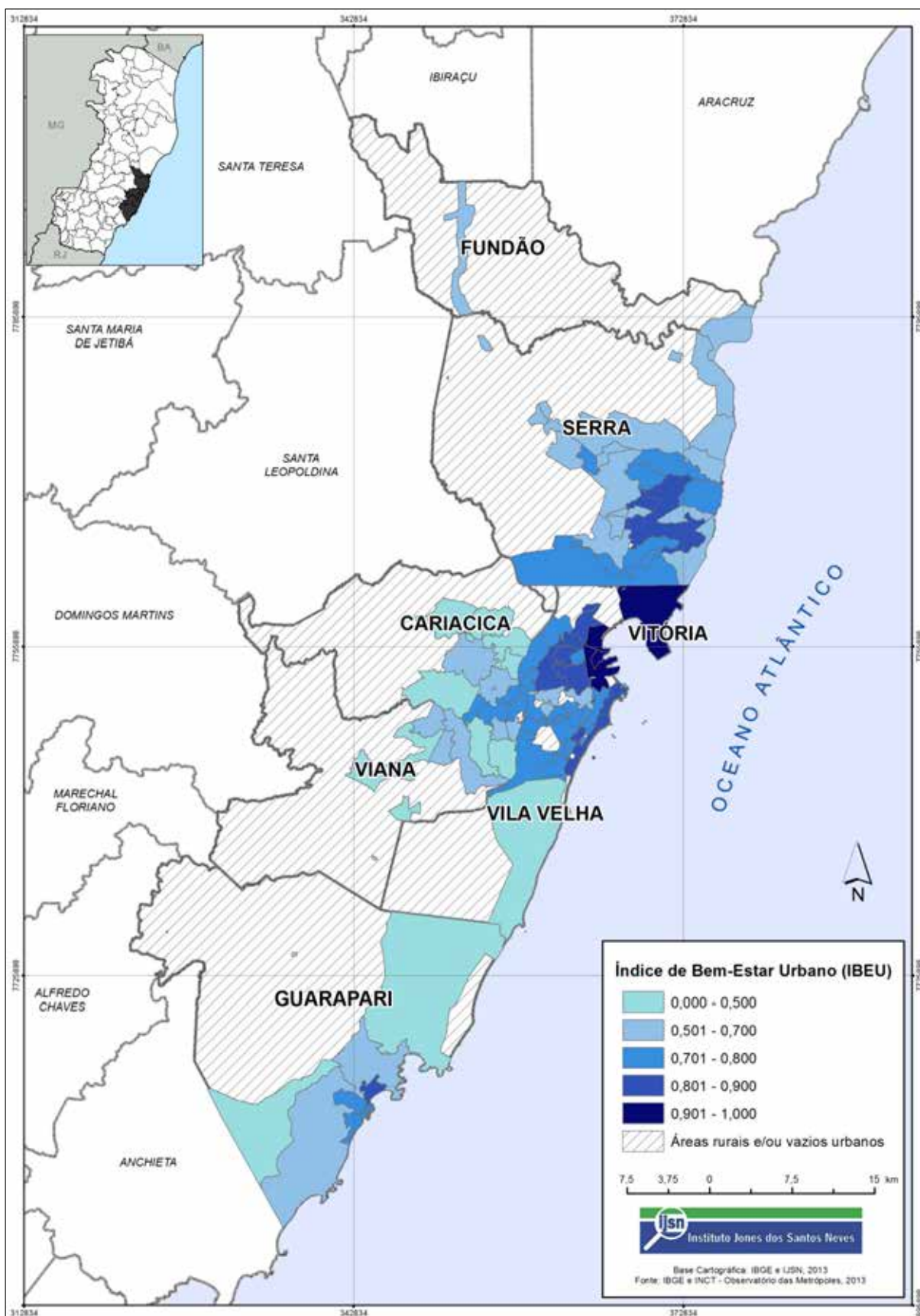
⁷⁰ As dimensões do IBEU, variam de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, melhor o “bem-estar urbano”. (RIBEIRO, 2013, *in* IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2)

⁷¹ “O IBEU Local é calculado para cada metrópole, permitindo avaliar as condições de vida urbana interna a cada uma delas”. (RIBEIRO, 2013, *apud* IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2)

⁷² O IBEU Global é calculado para o conjunto de 15 metrópoles do país (conforme ranking do IBGE-2010), comparando as condições de vida urbana em 3 escalas: entre as metrópoles, os municípios metropolitanos e entre bairros que integram o conjunto das metrópoles. Conforme indicado no mapa 4, os dados baseiam-se no censo IBGE – 2010. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2)

⁷³ Nos referimos aqui à crise institucional e política, que, segundo alguns analistas, teve início no Brasil por volta de 2014, e que, a partir de 2016, com desdobramentos socioeconômicos, desencadeou um significativo aumento nos índices de desemprego: em 2010, a taxa referente ao percentual de desempregados no país, registrava 6,7%; subindo gradativamente, com algumas variações, chega ao índice de 13,1% no primeiro trimestre de 2018 (índice médio anual - PNAD/IBGE: <https://www.ibge.gov.br>) acesso em janeiro/2019.

⁷⁴ Em dados mais recentes (07/03/2018), de acordo com a organização de sociedade civil mexicana “Segurança, Justiça e Paz”, o Brasil é o país com o maior número de cidades (17) entre as 50 áreas urbanas mais violentas do mundo (com mais de 300 mil hab.); neste *ranking*, no percentual de mortes violentas para cada 100 mil habitantes, **Vitória** (RMGV) ocupa a 49ª posição; (fonte: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil>). Em 15/06/2018, de acordo com o IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com dados de 2016, entre as cem cidades brasileiras (com mais de 100 mil hab.), o município da Serra ocupa a 60ª posição no número de mortes violentas (59,9/100 mil habitantes); (fonte: <https://exame.abril.com.br/brasil/>); acesso em janeiro/2019.



MAPA 04 – IBEU Local da Região Metropolitana da Grande Vitória - ES
 Dados a partir do censo IBGE-2010 (fonte: IJSN)

Atualmente a Região Metropolitana da Grande Vitória, que figura entre as unidades urbanas institucionalizadas no Brasil (conf. dados IBGE/2015 - PERES *et al*, p. 272, 2018). Além disso, ocupa o 14º lugar em população entre as regiões metropolitanas do Brasil, com um contingente populacional estimado em 1.951.673⁷⁵ – neste total, incluídas todas as sete cidades que compõem atualmente a RMGV: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha, e a capital, Vitória. Apesar dos índices de natalidade e crescimento demográfico terem desacelerado em relação ao período de consolidação da RMGV, ou ainda diminuído em alguns setores, tomamos dados para calcular a densidade demográfica (valores referentes à densidade bruta⁷⁶), com base na população atual estimada destes municípios. Com isto, temos, como demonstrado na tabela 3, o cenário em que se encontram as cidades componentes da Grande Vitória:

Tabela 3 – Densidade populacional dos municípios da RMGV

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	ÁREA TOTAL (km²)	DENSIDADE (hab./km²)
CARIACICA	378.603	279,718	1.353,51
FUNDÃO	21.061	288,724	72,94
GUARAPARI	122,982	591,815	207,80
SERRA	507.598	547,637	926,88
VIANA	76.954	321,279	239,52
VILA VELHA	486.208	209,965	2.315,66
VITÓRIA	358.267	96,536	3.711,22

Fonte: IBGE: <https://www.ibge.gov.br> (Conteúdo elaborado pela autora, com base no registro IBGE/DPE/COPIS da estimativa populacional publicada em 01/07/2018)

A abordagem do processo de constituição e evolução da urbanização da RMGV, enfatizando seus aspectos socioeconômicos e principalmente seus fatores populacionais, intenciona demonstrar que estes indicadores podem também ser considerados como causa e efeito do crescimento da região, e igualmente significativos para o conceito de vizinhança.

⁷⁵ Dados estatísticos segundo a "Estimativa da população residente no Brasil e unidades da federação – referência em 1º de julho de 2018"; a classificação inclui a RIDE do Distrito Federal (Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas – DPE – Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS; <https://www.ibge.gov.br>)

⁷⁶ "Densidade bruta" refere-se ao número total de pessoas residentes numa determinada zona urbana dividida pela área total em hectares – ou km² (medida utilizada neste estudo), incluindo-se escolas, espaços públicos, logradouros, áreas verdes e outros serviços públicos. Outro critério para mensurar densidade, denominado "densidade líquida", expressa o número total de pessoas residindo numa determinada zona urbana dividida pela área estritamente utilizada para fins residenciais. (ACIOLY Jr., C.; DAVIDSON, F., 1998, p. 87)

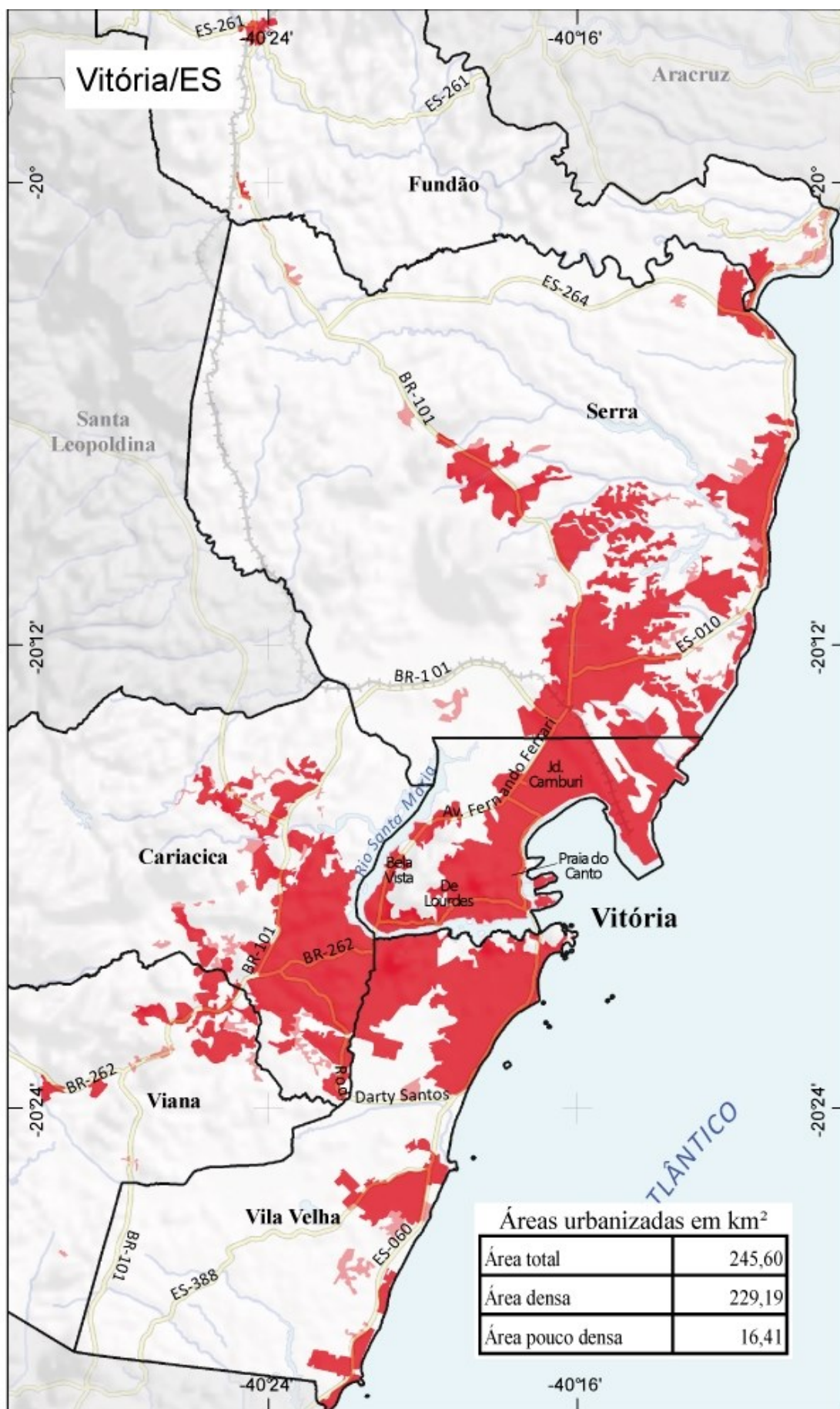
Tanto quanto os fatores ambientais, econômicos e estruturais envolvidos nas questões de impacto de vizinhança, o fator populacional deve centralizar as discussões relativas à gestão das cidades na aplicação dos instrumentos da política urbana, ao exemplo do EIV, principalmente quando se trata de uma cidade regional. Mesmo com a existência de um arcabouço legal, cujo propósito é organizar a sociedade, ressaltamos que a implementação dessas leis “não pode contrariar sua finalidade” (MARICATO, 2011), uma vez que as pessoas que vivem na cidade serão sempre diretamente afetadas pela negligência ou pela implementação ineficiente de políticas urbanas.

3.3.1 RMGV – formação tipológica

Para a compreensão do processo de conformação do território da Região Metropolitana da Grande Vitória, faz-se necessário o enfoque dos municípios que compõem a conurbação, bem como os processos de formação dos seus sítios, suas características territoriais, suas formas urbanas – entendendo “formas urbanas” também como os bairros, a verticalização, densidades (VILLAÇA, 2017). Procedemos também à investigação das direções do seu crescimento e dos processos que resultaram na mancha urbana que configura uma única cidade.

Como auxílio para essa análise, recorreremos à classificação territorial divulgada pelo IBGE na publicação sobre “tipologias intraurbanas” e concentrações urbanas do Brasil (2017), que descreve as características a partir do mapeamento das manchas urbanizadas, procedimento utilizado para analisar as concentrações urbanas brasileiras (mapa 05).

Essas definições também se baseiam nos processos econômicos e sociais, caracterizando a tipologia do sítio e considerando sua constituição geográfica e natural, também consideradas: “as vias de acesso e outros elementos que possibilitam a movimentação de pessoas e mercadorias, assim como o relevo que atua como um condicionador da expansão urbana, direcionando os eixos de ocupação nas cidades” (IBGE, 2017, p. 33).



MAPA 05 – RMGV: Mancha urbanizada (fonte: IBGE)

De acordo com os critérios adotados, a RMGV é caracterizada como “*Concentração urbana litorânea e espalhada*”. Isto significa que essa classificação junta dois aspectos formais: “*litorânea*”, devido à sua forma condicionada pela configuração natural do território, alinhado à faixa do litoral – uma característica comum a muitas cidades brasileiras⁷⁷.

Quanto à classificação de concentração urbana “*espalhada*”, outra designação dada à RMGV pelos parâmetros do IBGE, é atribuída aos casos em que a urbanização se alastra, separando-se da mancha principal por intervalos não urbanizados. A capacidade econômica que cada cidade possui pode também interferir nesse processo de expansão. Esta lógica se aplica relativamente à conformação atual da RMGV, que se constituiu por um processo de transformações econômicas em sua história recente.

Considerada a avaliação do território da RMGV, evidenciando seu caráter tipológico para a classificação de sua forma urbana, vale trazer à reflexão seu processo de formação como fator determinante na construção da metrópole e na produção dos seus espaços vivenciais. Vale ressaltar que as formas urbanas “resultam do processo contínuo de urbanização/suburbanização originado na migração e no crescimento natural da população, assim como nas intervenções urbanísticas ou na não existência delas” (IBGE, 2017).

3.3.2 Formação da RMGV

A história da Região Metropolitana da Grande Vitória, registra a formação do aglomerado urbano inicialmente constituído pela área conurbada da capital, Vitória, com os quatro municípios: Vila Velha, Viana, Serra e Cariacica. Segundo Abe, a aglomeração urbana de Vitória se desenvolveu principalmente, no período correspondente às décadas de 1970 a 1990, como um fenômeno “muito além de meramente quantitativo”. Pelo porte atingido e pelas características específicas de suas relações socioeconômicas, políticas, e principalmente, físico-territoriais, poderia ser qualificado como um autêntico *processo de metropolização* (ABE, 1999). Ressalte-

⁷⁷ “O elevado número de cidades ao longo do litoral brasileiro é resultado do processo de ocupação e colonização do território. Em 2011, 24,6% da população no Brasil vivia em municípios costeiros” (IBGE, 2017)

se que, no início da ocupação do território do Estado do Espírito Santo, prolongou-se um período de isolamento do primeiro ciclo econômico do país (este ainda na condição de colônia portuguesa). Por cerca de dois séculos, o Espírito Santo continuou como uma província desprovida de infraestrutura e de mão-de-obra, quando sua ocupação se limitava a alguns vilarejos localizados no litoral (ABE, 1999, p. 113).

Esse cenário passou por mudanças radicais a partir do incentivo do Governo Imperial à vinda de imigrantes⁷⁸, que se instalaram no interior do Estado, ocupando também a região sul e serrana. Inicialmente trabalhando em lavouras, este novo contingente de moradores também contribuiu para um novo processo de colonização e para o surgimento de novos núcleos urbanos. A produção e exportação de café do estado teve seu apogeu e declínio em um ciclo econômico acompanhado pelo esforço de transformar a Capital, de vila colonial em uma cidade mais moderna, quando então destacavam-se apenas seus aspectos político-administrativos e portuário (ABE, 1999, pp. 114,115).

Após o período de consolidação do caráter essencialmente agrícola do ES, verifica-se que o processo de conformação do que viria a se tornar a RMGV relaciona-se diretamente com o aumento populacional, antes mesmo de sua instituição. Na década de 1960 a crise nacional de superprodução do café, e a consequente baixa de preços que provocou a erradicação dos cafezais, produziu mudanças consideráveis na economia do Espírito Santo. Assim, com efeitos mais profundos do que aqueles sentidos por outros estados produtores, dada a estrutura local de produção, a crise cafeeira provocou uma emigração rural significativa, atraindo, em meados da mesma década, um grande contingente populacional para a Grande Vitória.⁷⁹

Naquele momento, a capital Vitória concentrava a maior parte da população da região, tornando-se, desde décadas anteriores, o município mais populoso do Estado. Entretanto, no período que compreende as décadas de 1960 e 1980, quando Vitória

⁷⁸ Após a abolição da escravatura no Brasil (1888), o Espírito Santo passou a ter carência de mão-de-obra. Para sanar o problema, o Governo Imperial, passou a incentivar e subvencionar a vinda de imigrantes, em sua maioria europeus. Estes inicialmente ocuparam as fazendas de café, onde trabalharam em regime de parceria; todavia, diferentemente de outros Estados, vieram em seguida a se estabelecer em terras próprias, nas colônias instaladas ao norte do vale do Itapemirim e nas regiões serranas do Sul e do Centro do Estado. (ABE, 1999, p. 114)

⁷⁹ Estima-se que cerca de 60 mil pessoas que trabalhavam nas lavouras de café ficaram sem emprego, pois, à época, não havia outra cultura que absorvesse essa mão de obra. (OLIVEIRA JUNIOR, *et. al.*, p.31. *in*: Vitória: Transformações na Ordem Urbana, 2014).

já não comportava mais o contingente populacional, ocorre um processo de transbordamento desse crescimento para os municípios vizinhos, com a consequente reestruturação físico-territorial e urbana na microrregião formada pela capital e as demais cidades do entorno.

Assim, a partir do período da crise cafeeira dos anos 1960, o crescimento populacional extrapolou os limites municipais, quando então Vila Velha e Cariacica dão um salto populacional de 123% e 156%, respectivamente (ABE, 1999). Ressalta-se o enorme crescimento demográfico ocorrido em seguida nos outros municípios da Grande Vitória, causado pelos atrativos locais de migração em busca de melhores condições de vida,

Na década de 70 essa expansão tomou rumo norte, acusando o Município da Serra um enorme aumento populacional de 377%, [...] nesses anos, Viana teve um percentual de crescimento elevado, mas, mesmo que de pouco peso em números absolutos, indicando que a franja da área metropolitana já havia atingido os seus limites. (ABE, 1999, p. 326)

O fenômeno de crescimento populacional expôs também seu aspecto social, ao constatarmos que a cidade de Vitória cresceu enquanto foi acessível à população, (mesmo considerando, além dos mais favorecidos financeiramente, também a classe média e os assalariados). Com o comprometimento das áreas urbanizáveis, o espaço da capital torna-se mais competitivo (ABE, 1999, p. 327). Enquanto isso, nas demais cidades da região, devido ao custo menor da terra e à consequente disponibilidade de áreas para ocupação, o fenômeno do crescimento populacional foi percentualmente maior. Para isto, também contribuíram os investimentos públicos e privados para a construção de equipamentos e moradia, com vistas a atender à crescente demanda.

Na década de 1970 – período que coincide com o chamado “milagre econômico brasileiro”, o ritmo de urbanização dos municípios da RMGV aumentou consideravelmente. Isto ocorreu devido às ações efetivas do Estado, com a criação de estruturas para atrair grandes empreendimentos, pela concessão de incentivos fiscais, criação de infraestrutura urbana e também institucional, voltadas principalmente para atender o setor industrial. O anúncio das obras dos já mencionados “Grande Projetos Industriais”, incentivados pelo II Plano Nacional de

Desenvolvimento do Governo Federal (PND)⁸⁰, atraiu um maior número de população para a região metropolitana, com Vitória, Vila Velha e Cariacica chegando em torno de 200 mil habitantes. Neste contexto, a cidade de Vitória, que no início do processo de expansão, atraía para o seu território uma grande massa de migrantes, consolidou-se não somente no seu papel de sede administrativa do Governo, para tornar-se também o núcleo de uma aglomeração urbana.

Destaque-se que o município da Serra, até então com modesto índice de crescimento, com as obras da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e a construção do Centro Industrial de Vitória (CIVIT), teve sua população quintuplicada, passando de 17 mil para 85 mil habitantes entre 1970 e 1980 (OLIVEIRA JÚNIOR *et al*, 2014, p. 33). A seguir, a tabela 4 demonstra uma síntese em números percentuais desse período de maior crescimento da população dos municípios que compunham a Grande Vitória.

Tabela 4 - Taxa de crescimento decenal da população da RMGV*:1960-1980 (%)

MUNICÍPIO	1950-1960	1960-1970	1970-1980
CARIACICA	82,18	156,06	86,44
SERRA	-0,57	88,05	377,73
VIANA	11,45	60,23	122,62
VILA VELHA	140,36	122,60	64,38
VITÓRIA	63,68	59,59	56,18

(*) configuração da Grande Vitória no período. Fonte: IJSN; ABE, 1999, p. 327.

É importante ressaltar que nesse período, em virtude da atratividade de população para o território urbano, paralelamente ocorreu um fomento na produção habitacional em diversas escalas, para atender às demandas por moradia que cada vez mais se intensificavam. Acompanhando o processo de instalação dos complexos industriais, inicia-se a produção em grande escala pelo sistema Companhia Habitacional (COHAB) e Banco Nacional de Habitação (BNH), que, atuando na Grande Vitória, assim como em todo o país, constroem grandes conjuntos habitacionais destinados, principalmente à classe média. Entre os municípios da região metropolitana, destaca-se a Serra, que recebeu mais benefícios da Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB-ES) entre 1965 e 1985. Esse fato pode ter influenciado na qualidade do seu

⁸⁰ "O II PND (1975-1979) alocou recursos prioritariamente em três áreas: produção de bens de capital e insumos básicos; produção de energia e transporte e comunicações. (*id. Ibid.*, pp. 32, 33)

espaço urbano: a localização dos conjuntos habitacionais seguiu a lógica do setor industrial, visando aproveitar as infraestruturas já instaladas e também baratear o transporte de mão de obra (OLIVEIRA JÚNIOR *et al*, 2014).

Paralelamente ao incremento da produção habitacional realizado por meios “oficiais”, intensificando-se também o processo de verticalização da área metropolitana, verificou-se que a expansão da região superou a atuação da política habitacional e da produção de mercado. Ocorre então, nesse período, o fenômeno crescente de ocupações irregulares e de autoconstrução. A construção de moradias localizadas em áreas impróprias e não urbanizadas e a implantação de loteamentos populares produzidos irregularmente, resultaram ainda em demandas crescentes dos serviços de infraestrutura urbana. Considerando esse fenômeno como um fator marcante no crescimento urbano da RMGV e no seu processo de formação, a este respeito, Abe relata que

O seu incremento populacional provocou grande demanda de empregos, moradias, infraestrutura e serviços sociais de consumo coletivo que sobrecarregaram o Poder Público, incapaz de ampliar o atendimento nas mesmas proporções, tornando-se visível a massa de *excluídos* através da ocupação de morros e mangues com habitações precárias (ABE, 1999, p.132, grifo do autor).

De modo semelhante ao ocorrido em muitas cidades brasileiras, no caso da RMGV, e também devido às características naturais do sítio, algumas áreas tornaram-se diferenciadas. Com a valorização do solo em áreas bem localizadas, ocorre conseqüentemente uma redistribuição desigual da ocupação urbana. Conforme assinala Abe (1999), essa redistribuição da população redefiniu novas áreas de concentração de comércio, serviços, indústrias e habitação, caracterizando-se pelo espraiamento na periferia e pela verticalização nos bairros melhor situados.

Vale considerar o que também explica, em termos gerais, o crescimento territorial da área metropolitana: a expansão da ocupação se deu, em parte, pela substituição das atividades agrícolas, localizadas no entorno dos núcleos urbanos. Juridicamente, seus perímetros foram sendo estendidos, incorporando áreas rurais e, em proporções crescentes, o território passa a ser caracterizado “cada vez mais como uma região geográfica essencialmente urbana” (ABE, 1999, p. 329). Reforça-se então, a necessidade de promover um planejamento que envolvesse os municípios da Grande

Vitória, antes mesmo de ser reconhecida como uma das Regiões Metropolitanas oficialmente criadas no Brasil.

3.3.2.1. Formação institucional

Em virtude da expansão territorial e populacional verificada no espaço urbano que constituía a Grande Vitória, surge a necessidade de elaboração de um plano de desenvolvimento da Capital que assumisse seu caráter de cidade regional. Impunha-se a urgência de ações conjuntas para planejar integralmente as questões locais relacionadas à infraestrutura, ao saneamento e ao abastecimento de água, entre outras, e que envolviam as cidades coletivamente. Assim, por convênio aprovado nas Câmaras Municipais dos cinco municípios componentes da microrregião, cria-se em 31 de janeiro de 1968 (regulamentada em março de 1969), a “Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória” (COPI).

Considerada como uma das primeiras tentativas para a aproximação do que seria uma governança interfederativa para a RMGV, a COPI tinha como objetivo central a “elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região Homogênea nº 75.1, também denominada Grande Vitória” (ABE, 1999, pp. 422, 424). A respeito do Plano Integrado surgido a partir desta primeira iniciativa de planejamento urbano com viés metropolitano, podemos considerá-lo como uma primeira ação de gestão integrada até a implementação do atual Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI), recém aprovado pela Lei Complementar nº 872 (7/12/2017).

Os registros sobre a instituição da RMGV, desde os primeiros atos jurídicos para sua organização formal, apontam para a criação da “Aglomeração Urbana da Grande Vitória” por meio da Lei Estadual nº 3.176 (8/12/1977), formada oficialmente pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Viana, Serra e Cariacica – considerada uma Região de Desenvolvimento Prioritário (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 4). À época, a aglomeração caracterizada pelo IBGE como “Microrregião 207”⁸¹, ainda não se constituía uma

⁸¹ Conforme classificação das microrregiões do Brasil, em uma divisão do espaço geográfico do país em recortes de menor escala, consideradas “regiões homogêneas” (que consideravam um núcleo urbano como referência), visando facilitar as análises geográficas, socioeconômicas e estatísticas; a Microrregião 207 (contendo as cidades que formavam a “Aglomeração Urbana da Grande Vitória”), era uma das oito microrregiões delimitadas no ES, por meio de um mapeamento executado em 1969. (IBGE. Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas, 1968. Rio de Janeiro, 1970)

região metropolitana segundo os critérios adotados para criação de outras RMs, então instituídas no Brasil.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a partir das disposições ali contidas para a criação das Regiões Metropolitanas, e de acordo com determinações da Constituição Estadual de 1989, a Lei Complementar Estadual nº 58, publicada em 23 de fevereiro de 1995, institui a “Região Metropolitana da Grande Vitória” – compreendendo os mesmos cinco municípios que compunham a Aglomeração Urbana. Neste ato da instituição da RMGV, foram também criados alguns organismos para auxiliar na gestão metropolitana.

Em seguida, a Lei Complementar nº 159 de 1999, inclui na RMGV o município de Guarapari; e mais adiante, em virtude da necessidade de alterações no sistema gestor da região metropolitana, cria-se a Lei Complementar nº 204, de 21 de junho de 2001, que então anexa o município de Fundão. A atual configuração da RMGV, composta pelos sete municípios, foi regulamentada pela Lei Complementar nº 318 de 17 de janeiro de 2005, que institui outros instrumentos de caráter deliberativo para as ações conjuntas de planejamento integrado da RMGV.

3.3.3 Desenvolvimento integrado da RMGV

Como já relatado, no âmbito da RMGV, as primeiras tentativas que se aproximaram de uma gestão compartilhada se materializaram efetivamente no final dos anos 1960, com a criação da COPI, em uma iniciativa original de formulação de um planejamento integrado em termos regionais. Suas proposições podem ser consideradas os primeiros passos para a formação institucional do que viria a ser denominada “Região Metropolitana da Grande Vitória”. Em 1969 o Governo do Estado, visando estabelecer uma política físico-territorial para a região da Grande Vitória, criou a “Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano” (COMDUSA), que tinha, entre suas atribuições, realizar estudos e pesquisas para a elaboração de um plano diretor para a Grande Vitória⁸².

⁸² A COMDUSA, responsável pela realização de projetos de urbanização e pela construção de grandes aterros que reconfiguraram a orla da ilha de Vitória, realizou também importantes estudos relativos ao planejamento territorial que foram submetidos, juntamente com a COPI, ao consórcio formado pelo escritório de planejamento M. Roberto Arquitetos (RJ) e pela empresa “Planejamento Técnico e Econômico – Planorte”. (ABE, 1999; IJSN. PDUI. 2017, Vol. 4)

Na sequência de ações para instrumentalizar o planejamento integrado, em 1971 foi elaborado o “Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória” (PDI), concluído em 1973; considerado o único plano com abordagem para todo o território da região metropolitana, continha propostas de ordenação do espaço urbano em caráter integral (ABE, 1999).

Em virtude das intensas transformações ocorridas pela atração dos investimentos industriais, no período de maior crescimento populacional, em 1976 foi elaborado o “Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória” (PEE), sendo criada em seguida, a Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), órgão que por décadas coordenou tecnicamente o planejamento urbano do Espírito Santo, com ênfase na RMGV.⁸³

Tendo como propósito a organização do espaço territorial da Grande Vitória, com vistas a “tornar-se o embrião de um processo dinâmico de planejamento” (ABE, 1999, p. 428), o PEE serviu como orientação para as medidas de uso e ocupação do solo. Além disso, serviu também para orientar a elaboração de planos diretores municipais, sendo produzido um mapa-síntese que abrangia os municípios que então compunham a área metropolitana. Em seguida, com a instituição da Aglomeração Urbana de Grande Vitória, (LC nº 3.176/1977), constitui-se o Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (CODIVIT), como instrumento de governança metropolitana, visando integrar e harmonizar as ações estaduais e municipais para a solução dos problemas comuns⁸⁴.

Um importante passo para a efetiva integração do território metropolitano foi dado pela Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB-GV), criada em 1984 e responsável pela implantação do sistema metropolitano de transporte coletivo para o gerenciamento do que seria denominado “Sistema Transcol”. Constituindo-se uma busca de soluções para a mobilidade urbana no âmbito metropolitano, o sistema Transcol, que consistiu na mudança do sistema radial para o tipo “Tronco-

⁸³ A FJSN foi posteriormente transformada em autarquia ligada à Secretaria de Economia e Planejamento. Na esteira do PEE, foram elaborados diversos programas de planejamento para a aglomeração urbana, com o apoio técnico da FJSN. Entre várias ações, foi elaborado o Plano Diretor Urbano de Vitória (1979), considerado com um dos desdobramentos do PEE na escala municipal. Atualmente, o órgão denomina-se Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN. (PDUI. 2017, Vol. 2)

⁸⁴ O CODIVIT era composto pelo governador do Estado, por três secretários de Estado (Planejamento, Interior e Transportes, Cultura e Bem-Estar Social), pelos prefeitos dos cinco municípios da Grande Vitória e pelo diretor da Fundação Jones dos Santos Neves, atual Instituto Jones dos Santos Neves. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 4)

Alimentador”, visava criar condições para a descentralização das atividades econômicas (comércio e serviços), por meio da construção de terminais para promover integração física e operacional, consolidando assim, outras centralidades em seus respectivos municípios⁸⁵.

A LC nº 58/1995, que instituiu a primeira configuração da RMGV, anuncia como propósitos o “planejamento, organização, e execução das funções públicas de interesse comum” no âmbito metropolitano (art. 3º). Por meio de suas disposições, criou o Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), como seu órgão gestor – então formado pelo governador do Estado e os prefeitos dos municípios integrantes – além de decretar o funcionamento do Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória (CPMGV), este último com a competência de constituir Câmaras Técnicas Metropolitanas (CTM)⁸⁶, ambos instrumentos para auxílio nas ações específicas para a governança metropolitana.

Com o intuito de manter a competência do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), a LC nº 204/2001 altera sua composição. Devido aos impasses que permaneciam na definição de atribuições, além dos problemas de ordem operacional na estrutura de gestão da RMGV, tornou-se necessário definir os mecanismos para a execução de ações integradas de interesse comum. Assim, em sua nova composição, o CMGV integra em seu quadro um total de dezessete membros, para exercerem um mandato de dois anos, a serem submetidos à aprovação da Assembleia Legislativa e nomeados pelo Governador do Estado⁸⁷.

Vale ressaltar que a LC nº 204/2001 foi publicada pouco antes da promulgação do Estatuto da Cidade – que, ao cuidar da gestão democrática da cidade, estabelece que os órgãos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão incluir “obrigatória e significativa participação da população e de associações

⁸⁵ O sistema de Transporte Coletivo da Grande Vitória (Transcol/GV), atualmente conta com o Programa de Melhoria Contínua da Mobilidade Metropolitana – PMCMM, para continuidade das ações do setor de transportes urbanos da RMGV. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2, p. 40)

⁸⁶ O CPMGV então composto por representantes do Estado, dos municípios e da sociedade civil; o CTM, que podia ser constituído pelos membros do CPMGV. Devido à falta de equilíbrio entre as competências do Estado e dos municípios, surgiram entraves operacionais que causaram a extinção do CPMGV pela LC nº 204/2001. (*id., ibid.*)

⁸⁷ Conforme a LC nº 204/2001, art. 5º, o CMGV deverá ser composto por 1 repres. de cada município da RMGV (7), 3 repres. da Assembleia Legislativa, 2 membros da sociedade civil e 1 representante de entidades comunitárias, indicados pelo Governador do Estado, que também deverá indicar os 4 representantes do Poder Executivo Estadual. Ressalte-se que conforme disposto no parágrafo 3º, as decisões tomadas pelo CMGV serão condicionadas à execução por “ratificação do Governador do Estado”. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 4)

representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania” (Estatuto da Cidade, LF nº 10.257/2001, cap. IV, art. 45). Naquele contexto, a alteração na composição do CMGV, com a inclusão de representantes comunitários e da sociedade civil, em certa medida buscou atender legitimamente às prescrições do EC quanto à ampla participação dos cidadãos nos processos de gestão da cidade.

Atualmente, a organização da RMGV tem suas bases jurídicas nas Leis Complementares nº 318, de 17 de janeiro de 2005, e nº 325, de 16 de junho de 2005. A primeira reestruturou a RMGV e criou o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT)⁸⁸, além de autorizar o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT), instituídos para suprir eventuais lacunas nas ações de governança metropolitana⁸⁹. Com a LC nº 325/2005, foi criada a Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (CAGEM), que passa a auxiliar os demais organismos na estrutura da gestão metropolitana, entre outras atribuições.⁹⁰

3.4 Gestão metropolitana e governança interfederativa

Planejar, como um meio sistemático de analisar necessidades, incluindo problemas e oportunidades e guiando o crescimento e desenvolvimento urbanos dentro dos limites dos recursos disponíveis, é uma obrigação fundamental dos governos, no que concerne aos núcleos humanos (IPHAN, Carta de Machu Picchu, 1977).

Conforme já observado, as primeiras determinações para a gestão das cidades, pelos artigos 182 e 183 da CF (1988), que versam sobre a política urbana, foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Embora apresente somente em linhas gerais, o EC inclui o planejamento das regiões metropolitanas entre seus instrumentos previstos⁹¹. Assim, devido à necessidade de adequação da política urbana em termos

⁸⁸ O COMDEVIT atua como “responsável pela integração dos municípios nas discussões compartilhadas de temas pertinentes ao território comum”. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 1)

⁸⁹ Ainda neste ato de reestruturação e reorganização do sistema gestor da RMGV, a LC nº 318 designa o Instituto Jones dos Santos Neves como órgão de apoio técnico e Secretaria Executiva do COMDEVIT, promovendo também a operacionalização dos recursos do FUMDEVIT. (*id.*, *ibid.*)

⁹⁰ A CAGEM exerce funções de apoio à Secretaria Executiva do Comdevit e de unidade de execução orçamentária; recentemente, o Dec. nº 4.069/2017, designou o IJSN para exercer a presidência do COMDEVIT. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 4)

⁹¹ O artigo 4º do Estatuto da Cidade (Cap. II, seção I, inciso II) apenas descreve o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” como um dos instrumentos da política urbana.

de desenvolvimento regional e integrado, e para regulamentar os instrumentos de gestão metropolitana, a criação do Estatuto da Metrópole veio cumprir o propósito de promover a “governança interfederativa” das regiões metropolitanas.⁹²

Como imperativos para as ações coordenadas entre os municípios, o EM apresenta como seus princípios norteadores, a “prevalência do interesse comum”, o “compartilhamento de responsabilidades para o desenvolvimento urbano integrado”, a autonomia dos entes da Federação e observância das peculiaridades locais”. Recomenda ainda a responsabilidade na gestão democrática, no uso dos recursos públicos e na busca do desenvolvimento sustentável (EM, cap. III, art. 6º, incisos I a VII). Deste modo, orientando-se pelas suas diretrizes para a gestão compartilhada, as cidades assumem seu papel quanto à execução das funções públicas de interesse comum no espaço metropolitano.

Por envolver diversos agentes que devem alinhar suas decisões para o bem comum, o planejamento integrado é um mecanismo de fundamental importância. De acordo com Celson Ferrari (2004), o planejamento regional parte do processo de planejamento integrado, cuida do aspecto físico-territorial da região e das questões estruturais sem desconsiderar o planejamento regional integrado. Este deve ponderar a realidade em sua complexidade e de forma instrumental, devendo estruturar-se verticalmente (entre os setores governamentais) e horizontalmente (na abordagem dos problemas), de modo a obter unidade, coerência e aplicabilidade (FERRARI, 2004). Desse modo, ao reconhecer a necessidade de uma abordagem articulada entre os entes metropolitanos, o planejamento integrado deve ir além de recomendações formalmente estabelecidas.⁹³

Quanto à governança interfederativa, essa diz respeito ao compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, assim denominados os municípios membros. Relaciona-se também às ações de manutenção de um sistema de gestão no qual todos os envolvidos, enquanto participantes de uma região metropolitana,

⁹² Governança interfederativa ou governança metropolitana, como expressões análogas, significando os princípios e atos de gestão no âmbito metropolitano; a governança metropolitana diz respeito à gestão compartilhada entre os entes federativos (os municípios) que compõem uma região metropolitana.

⁹³ “Se a finalidade última do planejamento e da gestão urbanos é a superação de problemas, especialmente fatores de injustiça social, e a melhoria da qualidade de vida, deve pertencer ao amplo domínio das estratégias de desenvolvimento urbano e regional” (SOUZA, 2008).

estejam articulados em todo o processo de execução das diretrizes para as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's).

Neste sentido, buscando responder às questões peculiares para a gestão integrada da RMGV, foi instituído o “Plano Diretor Urbano Integrado” (PDUI), como um “instrumento de ação, que, articulado aos Planos Diretores Municipais, constitui uma nova ferramenta de organização, planejamento e execução de políticas públicas de interesse comum aos munícipes”⁹⁴.

3.4.1 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

A definição de planejamento integrado incorpora o desejo de mudanças, vincula os diversos aspectos da realidade, estabelecendo objetivos e diretrizes para realizá-las (FERRARI, 2004). O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, um dos instrumentos previstos pelo EM para a gestão plena de regiões metropolitanas, tem entre seus objetivos, designar as políticas de desenvolvimento integrado em cada região metropolitana instituída, com base em processo permanente de planejamento e gestão. No âmbito da Região Metropolitana da Grande Vitória, sua elaboração foi comandada pelo COMDEVIT, tendo cumprida sua aprovação pela Lei Complementar nº 872 (7/12/2017).

A proposição de elaboração do PDUI para a RMGV e sua formalização ocorreram em virtude da obrigatoriedade legal prescrita pelo Estatuto da Metrópole. De acordo com registros oficiais do PDUI/RMGV, as discussões iniciais envolveram o Governo do Estado e os moradores dos municípios metropolitanos, por meio de suas representações no COMDEVIT. Manifestou-se então, o interesse de organizar um plano que enfrentasse o desafio de um “planejamento integrado de um território que atravessa municípios, trazendo à tona suas semelhanças, mas também suas diferenças e conflitos” (IJSN, PDUI, 2017, Vol.1, pp.14, 42).

Embora tenha sido feita a devida divulgação do PDUI, na intenção de informar e envolver a população em todo o processo, a efetiva participação popular não foi muito significativa. Houve relativo envolvimento de movimentos populares, ONGs, empresas

⁹⁴ Cartilha do PDUI/RMGV, amplamente distribuída nas reuniões e audiências públicas para instrução da população e dos demais participantes nas discussões para o Plano. (COMDEVIT. PDUI, 2016, p.2)

e entidades públicas e privadas⁹⁵, pelo menos em parte do processo das instruções sobre o Plano. Assim, a participação dos representantes dos setores técnicos e administrativo das prefeituras municipais da RMGV, ainda que para cumprir uma agenda obrigatória, foi mais preponderante e influente na construção do PDUI.

Conforme registrado, foram definidos para sua estruturação do PDUI, quatro eixos temáticos: ordenamento territorial, mobilidade urbana, meio ambiente e desenvolvimento econômico. Além de cumprir um período de debates e audiências públicas para despertar o interesse e informar à população, foram realizadas oficinas em cada município da RMGV, para discussão de temas importantes do ponto de vista local, considerando as questões na dimensão metropolitana. Após um trabalho interdisciplinar envolvendo as equipes técnicas de vários setores do Planejamento, tanto municipal como estadual, foram elaborados os textos que resultaram no texto final. Destaque-se que o PDUI foi desenvolvido ao mesmo tempo em que alguns Planos Diretores estavam em processo de elaboração ou revisão, o que possibilitou a ampliação dos debates.

Os debates se deram com auxílio de sugestões recebidas pelos diversos canais de participação, as quais trataram de estabelecer, de acordo com as fontes oficiais, um “Sistema de Governança Metropolitana baseado na transparência, na cooperação, na complementariedade e no equilíbrio representativo”. Entre as sugestões recebidas, vale citar “a criação de um órgão comum entre os membros da RMGV para o compartilhamento de infraestrutura física e de conhecimento técnico” (IJSN, PDUI, 2017, Vol.1, p. 62). Com relativo alcance popular, as ideias e proposições recebidas serviram de base para um capítulo específico do diagnóstico integrado, no qual são elencados os principais temas para os “Desafios e Potencialidades Metropolitanas”, assim como para a elaboração dos demais produtos do PDUI, destacando-se o Macrozoneamento e as Diretrizes e Propostas (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2, p. 156).

Como tarefa central para sua elaboração e implementação, descreve-se no volume 4 - “Instrumentos e Políticas”: “compreender o território, mapear os seus principais desafios e potencialidades e propor um planejamento que possibilite um futuro

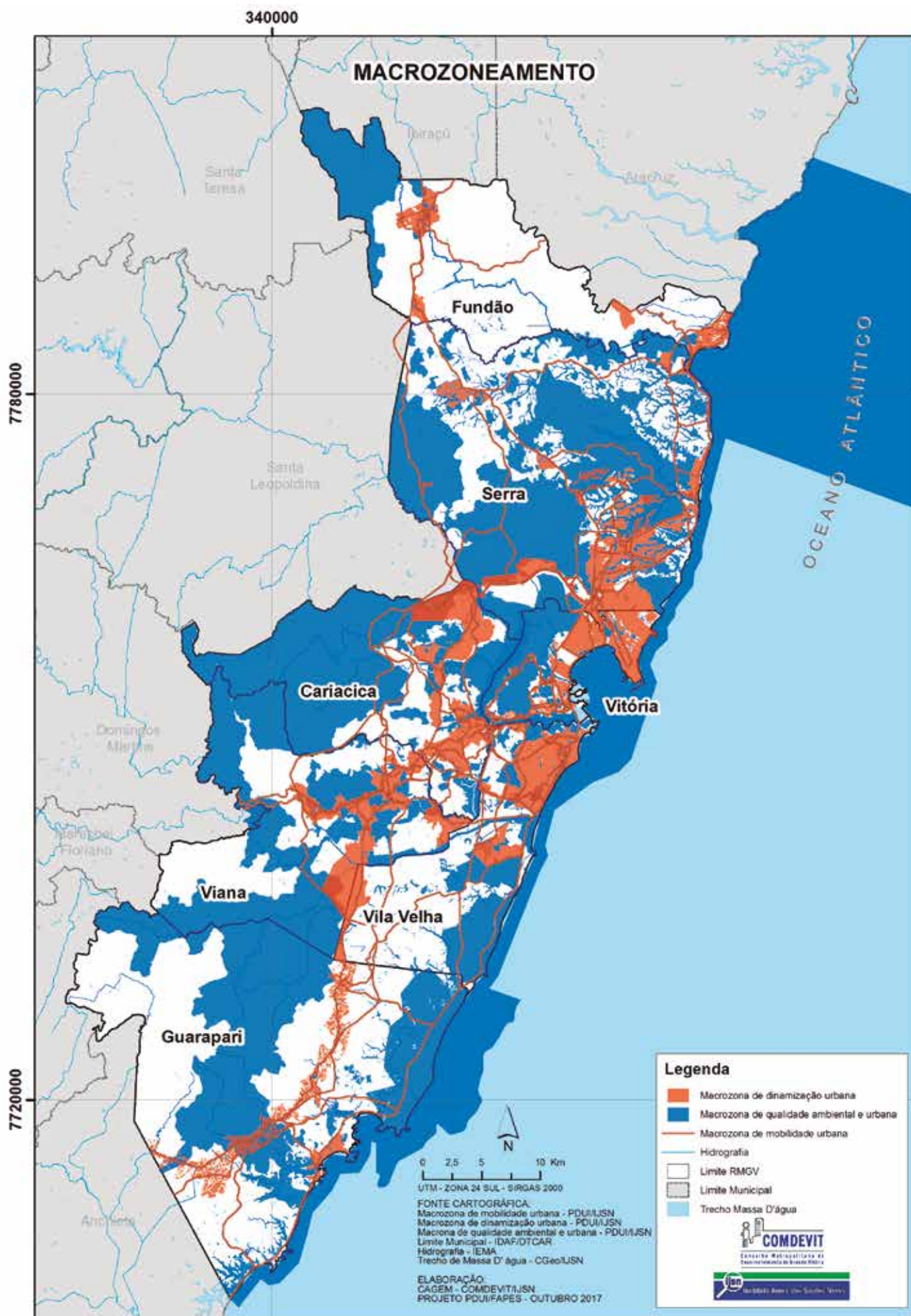
⁹⁵ Conforme estabelecido no EM, art. 12, § 2º, durante o processo de elaboração do PDUI foi feita a divulgação por diversos meios de comunicação, plataformas digitais que facilitaram a publicidade das ações e abertura de um canal de propostas provenientes da participação popular e da sociedade civil. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 1)

promissor para essa região” (vol. 4, p. 20). Assim, foram delineados os princípios para o Plano, elaborado após uma pesquisa para o diagnóstico da Região Metropolitana, com sua caracterização geral por meio de uma análise institucional e territorial, para composição das propostas para uma gestão integrada da RMGV. Em seu papel de instrumento de gestão metropolitana para o controle e ordenação territorial da RMGV⁹⁶, além de estabelecer critérios para o planejamento urbano integrado, o PDUI – como o próprio nome indica – iniciou seu processo de elaboração definindo o “modelo de gestão metropolitana”, e avaliando a reestruturação da atual governança da Região Metropolitana da Grande Vitória (conforme o art. 7º do Estatuto da Metrópole).

Após um período de discussões sobre as principais necessidades da RMGV, as “funções públicas de interesse comum” (FPICs) foram definidas de acordo com o conteúdo mínimo estabelecido no EM (art. 12), priorizando-se em sua abordagem, as questões “que não são tratadas de forma articulada no espaço metropolitano e que precisam de apoio para serem pensadas no âmbito metropolitano” (IJSN, PDUI, 2017, Vol.1, p.19).

Como um plano de ações integradas, o PDUI prevê os desdobramentos futuros quanto à execução de suas diretrizes e acompanhamento da gestão compartilhada no âmbito da RMGV. Seu conteúdo é dividido em 4 volumes, de acordo com o processo de elaboração: o processo participativo nas discussões para sua formulação (Volume 1); o diagnóstico integrado das questões relativas ao planejamento e especificidades dos municípios da RMGV (Volume 2); os ‘macrocenários’ das tendências para o desenvolvimento no âmbito nacional e mundial (Volume 3); e os instrumentos e políticas públicas para implementação do Plano Integrado (Volume 4).

⁹⁶ Um dos programas previstos no PDUI, o Programa Metropolitano de Criação e Fortalecimento da Rede de Centralidades (Programa 2) tem por objetivo incentivar o adensamento das áreas já infraestruturadas de forma desestimular o espraiamento da mancha urbana. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 1, p.65)



MAPA 06 - PDUI - MACROZONEAMENTO DA RMGV (fonte: IJSN)

3.4.1.1. Macrozoneamento metropolitano - ZIM

Como instrumento de integração metropolitana, o PDUI apresenta o sistema de Macrozoneamento metropolitano, com a definição de porções do território considerado de “interesse metropolitano” para acompanhar o processo de uso e ocupação do solo em cada município. Buscando inicialmente estabelecer correspondências entre os zoneamentos de cada ente metropolitano, fez-se um alinhamento para comparação e mapeamento conjunto, na intenção de identificar possíveis contradições.

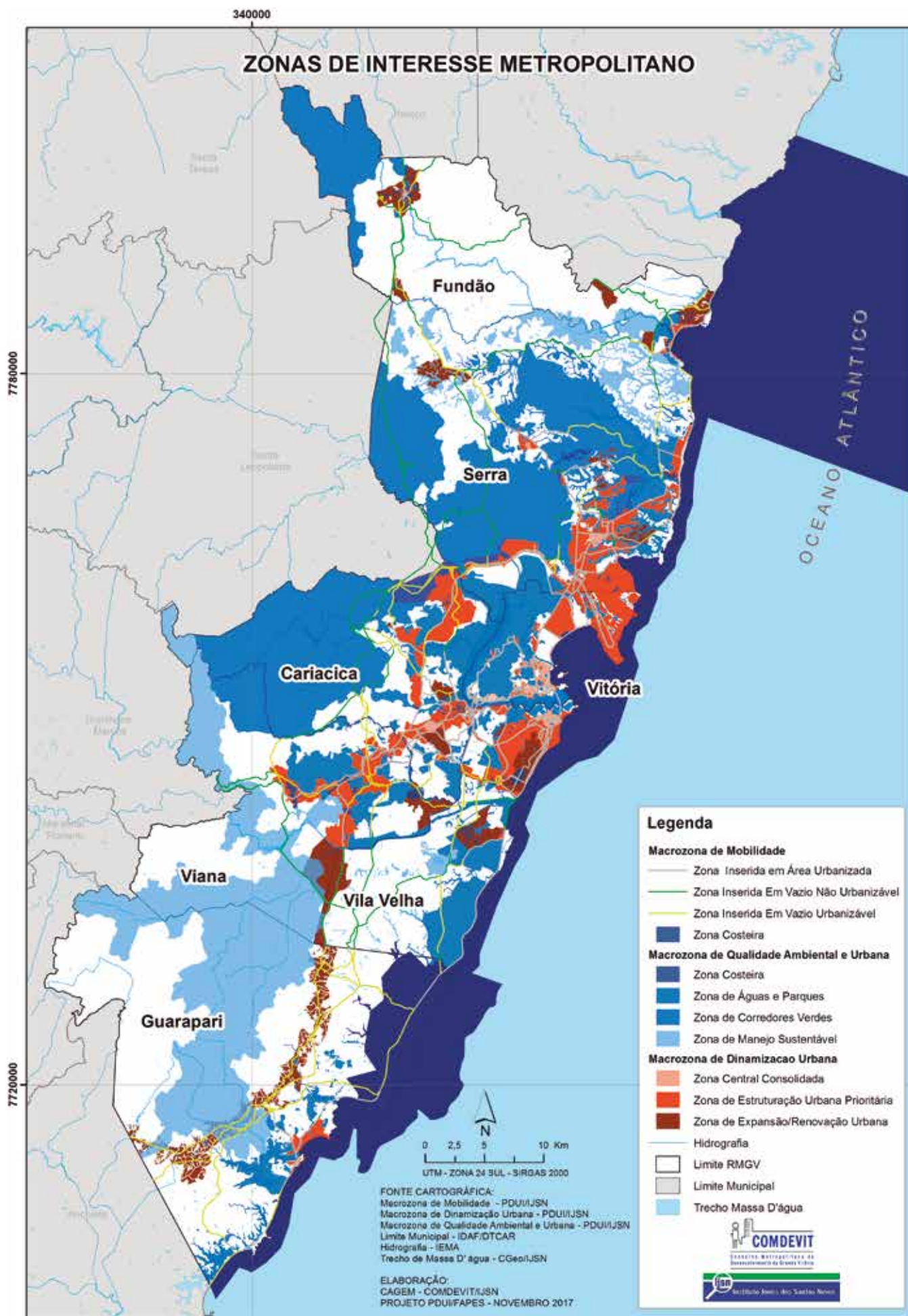
Em cumprimento às exigências do EM, o critério para sua definição buscou responder à necessidade de integração das diferentes Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's) no ordenamento territorial, partindo das definições dadas pelos PDM's em vigor e procurando avaliar e evitar possíveis conflitos⁹⁷. Assim, classificadas e delimitadas as “*áreas de interesse metropolitano*”, como elementos prioritários para atingir os objetivos definidos no PDUI, foi elaborado um mapa de correspondência dos zoneamentos para uma leitura integrada do território.⁹⁸

Para orientar a incorporação de suas propostas nas revisões de documentos de ordenamento territorial dos municípios, buscando assim o alinhamento de políticas de uso e ocupação do solo, foram ainda delimitadas três “macrozonas”. Estas demarcam manchas urbanas, não necessariamente contínuas, destinadas a exercer funções urbanas semelhantes, de acordo com suas classificações: “macrozona de qualidade ambiental e urbana”, “macrozona de dinamização urbana” e “macrozona de mobilidade urbana” (ver mapa 06). Ressalte-se que essas macrozonas determinadas pelo PDUI representam uma concepção reducionista, limitando em apenas três especificidades as questões relativas à RMGV, e deixando de lado alguns importantes aspectos relacionados à gestão do solo no âmbito metropolitano.

Entretanto, considerando que um dos objetivos deste estudo é verificar a possibilidade de alinhamento das políticas de implementação do EIV nos municípios da RMGV,

⁹⁷ Com referência ao cenário nacional, vale considerar que a promulgação do Estatuto da Metrópole intencionou também constituir o quadro institucional necessário à governabilidade das metrópoles, diante da fragmentação política dos territórios metropolitanos e da ineficácia das legislações urbanísticas existentes nesse contexto (PERES *et. al.*, 2018, p. 271)

⁹⁸ (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 4, pp. 42-44); o mapa em referência encontra-se no Capítulo 5 (item 5.2) deste estudo.



MAPA 07 - PDUI - ZONAS DE INTERESSE METROPOLITANO DA RMGV (fonte: IJSN)

destacamos a subdivisão feita pelo PDUI, que resultou nas denominadas “Zonas de Interesse Metropolitano” – ZIM’s (mapa 07). Estas zonas, delimitadas dentro dos critérios das macrozonas anteriormente citadas, demarcam áreas restritas no território metropolitano, de acordo com as classificações do macrozoneamento. Conforme estabelecido no Plano, sua função é

avançar no ordenamento de determinadas porções do território por meio de diretrizes mais específicas em função de qualidades comuns a algumas áreas, particularidades locais, projetos previstos pelos municípios e classificação de entorno de vias de acordo com o disposto nos PDMs (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 4, p.44).

Com base no marco regulatório representado pela Lei Complementar nº 872/2017, as ZIM’s são nessa lei descritas como “território delimitado no qual o interesse metropolitano é preponderante ao interesse local, abrangendo temas transversais que estruturam aspectos da metrópole” (art. 3º, inciso VIII). Sendo assim, os princípios reguladores dos instrumentos descritos no PDUI encontram, com esse recurso, apoio à execução de suas funções públicas de interesse comum, aqui entendidas como **interesse metropolitano**. Para uma gestão integrada eficaz, as decisões quanto ao ordenamento territorial devem priorizar a cidade regional como um todo, visando buscar soluções para a articulação dos municípios na implementação de suas políticas urbanas.

3.4.2 Soluções coletivas para problemas individuais

Devido ao alto percentual de população vivendo em metrópoles no Brasil, é indiscutível a importância do conjunto de municípios situados nas Regiões Metropolitanas. Conforme avalia Sol Garson (2009), nessas áreas, onde diariamente circula um grande fluxo de pessoas, mercadorias e serviços, os limites municipais são cotidianamente ignorados. Nesse cenário, em grande parte constituído por um espaço contínuo, ainda que com cidades desiguais no porte populacional e em sua capacidade econômica, não raro ocorre também o desequilíbrio no desempenho de cada unidade.

Da continuidade desse espaço econômico e social, resultam fortes externalidades, que enfraquecem o papel das fronteiras políticas das jurisdições e chamam a atenção para a importância da *cooperação*,

que permita aproveitar as economias de escala na prestação de serviços públicos (GARSON, 2009, p.19 – grifo nosso).

Desde as proposições iniciais para elaboração do Plano Diretor Urbano Integrado para a RMGV, houve a intenção de instruir e informar a população sobre a importância de participação e cooperação nos processos de elaboração de um plano com abrangência metropolitana. Conforme divulgado pelos meios oficiais, nas dinâmicas realizadas para envolvimento da população, assim como no processo de construção do PDUI, buscou-se enfatizar a condição de “ser metropolitano” como um fator preponderante para o entendimento de que viver na cidade significa partilhar do mesmo território. Deste modo, prescreveu-se como determinante que a convivência no espaço coletivo fosse possível e saudável para todos, visando a conquista da tão desejada qualidade de vida no meio urbano.

Como ocorre no convívio entre pessoas que compartilham o ambiente que compreende uma vizinhança, deve-se ressaltar a importância da cooperação entre os municípios que compõem uma cidade regional. No território metropolitano, a implementação de políticas públicas que auxiliem no cumprimento da função social da cidade, deve ampliar sua abrangência para o “desenvolvimento sustentável” da cidade/metrópole. Contudo, apesar de importantes para a gestão adequada do território urbano e das relações cidadinas, algumas políticas estabelecidas e aplicadas para prover direitos e deveres dos cidadãos, ainda não são suficientemente reconhecidas.

Embora o EIV seja bem conhecido nos meios acadêmico e técnico, pode-se considerar que boa parte da população, que venha a ser eventualmente afetada por impactos de vizinhança, ainda não considera a sua importância. Como é também insuficientemente considerado e valorizado pelos empreendedores, o EIV tem sido também pouco utilizado para a sua finalidade última: auxiliar no controle das ações que interferirão na estrutura e na dinâmica urbanas. Quanto às responsabilidades atribuídas pelo Estatuto da Cidade para implementação do EIV – como auxílio para o planejamento e controle do uso do solo urbano, sua exigência e seu acompanhamento, como sabemos, é da responsabilidade das administrações municipais.

Contudo, uma vez que o EIV ainda não esteja satisfatoriamente consolidado, em algumas cidades ficam comprometidas as ações para a prevenção de impactos, interferindo também nas relações intraurbanas. Ao considerar a importância do instrumento entre as políticas urbanas que visam garantir a ordenação do território, e como prevenção de interferências nas dinâmicas da cidade, não assumir responsabilidades pode acarretar efeitos negativos:

Como regra geral, as políticas urbanas requerem comprometimento de recursos no longo prazo, tornando seu desenho e implementação bastante complexos num ambiente em que prevalece a desigualdade quanto à capacidade econômica, fiscal e técnica dos entes da federação (GARSON, 2009, pp. 20-21).

A despeito de limitações e alguns obstáculos administrativos, em grande parte justificadas por questões econômicas (parcialmente comprovadas quando investigamos mais de perto seus desdobramentos), deve-se considerar a necessidade de ampliar o debate das questões de vizinhança, mais claramente dos “impactos de vizinhança”. A convivência na cidade, significando viver entre “vizinhos”, ampliada para a rua, o bairro e a cidade como um todo, evidencia-se muito mais abrangente, tanto territorialmente quanto nas dinâmicas sociais e ambientais urbanas, que podem ser sensivelmente alteradas em uma região metropolitana. Os reflexos de atividades cotidianas passam a impactar, mesmo que em proporções variadas, a vida de todos os cidadãos. Assim, ao considerar questões além do meio ambiente e da mobilidade, é necessária a consciência de que “uma ação exercida por um município pode interferir positiva ou negativamente nos demais” (IJSN. PDUI. 2017, Vol.1, p.16).

A investigação dos fatores que constituíram a metrópole, no caso da Região Metropolitana da Grande Vitória, mostrou que desde seu processo de conurbação, as cidades, que hoje configuram também novas centralidades, passaram por uma evolução resultante da própria configuração da cidade metropolitana. Seu crescimento e expansão territorial deu-se em um processo contínuo, marcado por momentos que evidenciaram sua interdependência territorial como principal característica. Assim, torna-se necessária a integração entre os entes municipais para a busca de soluções ideais, pensadas e realizadas de forma coletiva.

4 CINCO CIDADES DA RMGV E A GESTÃO DE IMPACTOS DE VIZINHANÇA

Procurar entender um pouco sobre as aglomerações urbanas e como esses arranjos se formaram e, ainda, como os núcleos urbanos conformaram metrópoles, são como primeiros passos para uma análise mais restrita e localizada. O fenômeno da conurbação – resultante da união de territórios e característica recorrente de boa parte dos aglomerados urbanos – é causado por diversos fatores socioeconômicos e políticos, tornando-se, em certa medida, um processo contínuo.

A análise de como se constituiu um território que uniu cidades em uma extensa mancha urbana serve de auxílio para uma avaliação que considere o espaço urbano então constituído. Um planejamento que possibilite que a cidade regional se desenvolva de forma mais responsável na gestão dos seus recursos físicos, ambientais e humanos, deve tratar seu território como uma unidade.

O planejamento, no contexto contemporâneo de urbanização, deve refletir a unidade dinâmica das cidades e suas regiões circundantes, tanto como as relações funcionais essenciais entre bairros, distritos e outras áreas urbanas (IPHAN, Carta de Macchu Picchu, 1977).

Qualquer que tenha sido o modo como se desencadeou seu processo de formação, as regiões metropolitanas, que se constituem nos principais modelos de desenvolvimento do país, em diversas escalas, enfrentam problemas atribuídos a vários fatores. No caso do Brasil, o acelerado crescimento observado no processo de metropolização foi acompanhado pelo fenômeno de segregação espacial, quando as margens do território, ainda desprovidas de infraestrutura urbana, iam sendo ocupadas pela população, instalando-se nas “franjas” da cidade, em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado (MARICATO, 1996; 2003).

Ao mesmo tempo em que se evidencia essa separação socioespacial em âmbito municipal, torna-se necessária a reestruturação dos espaços urbanos habitados. Tendo-se em conta o fato de que cidades conurbadas podem ser território de conflitos em seus limites físicos, com espaços ocupados de diferentes formas, ainda assim, reforçam-se seus “vínculos intraurbanos”.

A força mais poderosa (mas não a única) agindo sobre a estruturação do espaço intraurbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante. (VILLAÇA, 2017, p.45)

Vale considerar que as metrópoles, no contexto atual da sociedade globalizada, caracterizam-se como cidades “plurais e múltiplas, em função de suas histórias, riquezas e das práticas democráticas de seus cidadãos”. Em consequência de suas transformações territoriais, marcadas pela “passagem da fábrica à cidade produtiva”, constituem-se como “novos lugares de conflito” (BAUDOUIN e COLLIN, 2012, p. 208).

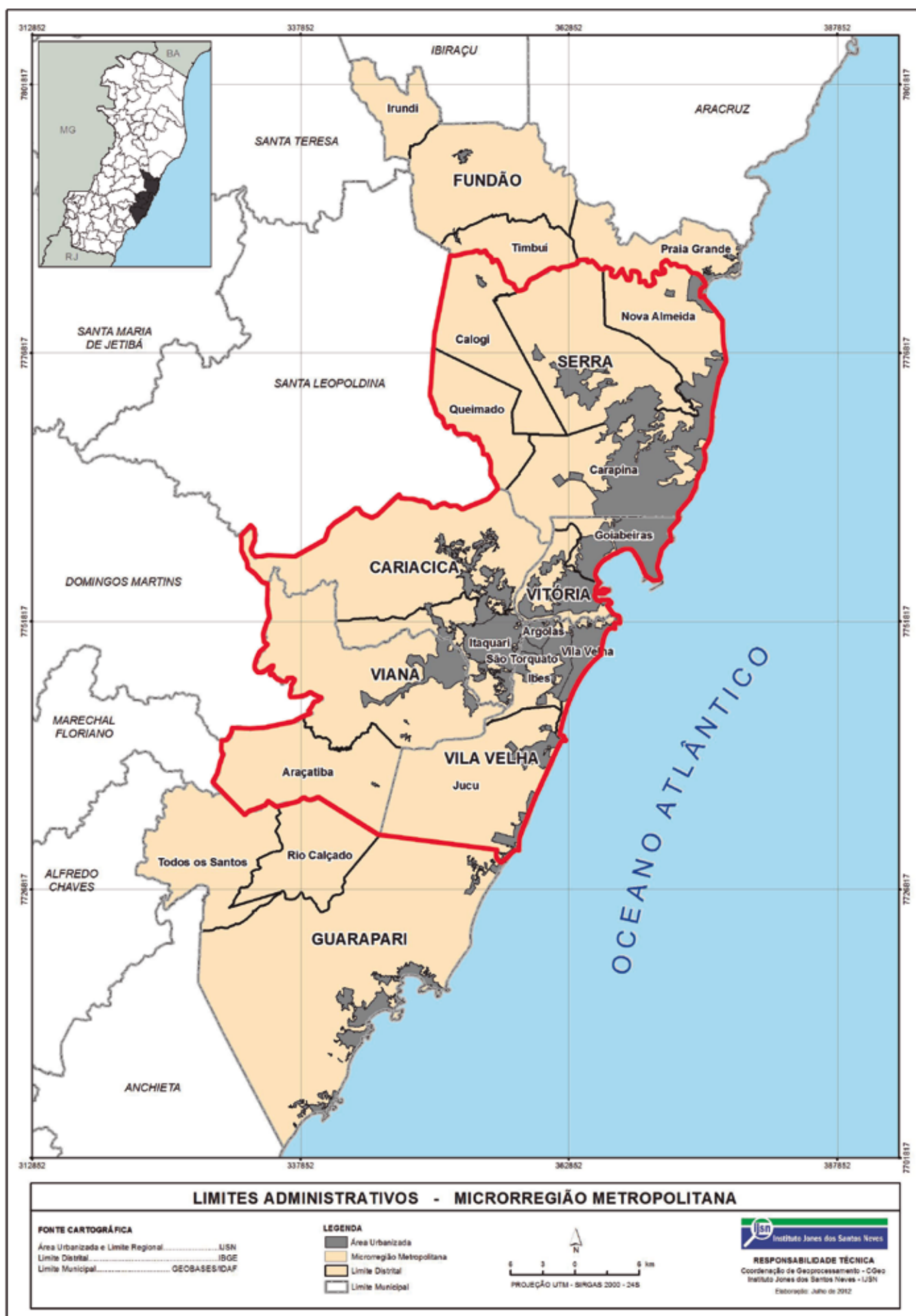
As cinco cidades que serão objeto do estudo sobre a gestão de impactos em seus territórios, Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana, constituíram a primeira formação da RMGV, apresentando diferenciações históricas, topográficas, territoriais, e quanto à sua estruturação urbana. Entretanto, o modo como se estabeleceu a ligação de seus territórios e foram criadas novas centralidades evidenciou-se pela estrutura viária e rodoviária. Assim, direcionando a expansão urbana e promovendo a consolidação de novos núcleos, o sistema viário metropolitano cumpre o papel de ligação entre os municípios, como vetor de crescimento e indicador de conexões inter-regionais.

4.1 Aspectos socioeconômicos

A seguir, analisaremos os cinco municípios citados – entre os que atualmente compõem a malha urbana da RMGV, por meio de seus aspectos físico-territoriais e socioeconômicos, considerados de modo individual e quanto ao seu papel no contexto metropolitano.

Como já foi mencionado, o critério de escolha dessas cidades – Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória⁹⁹, se deu inicialmente pela evidente ligação de seus territórios, que constituem uma grande mancha urbana, como evidenciado no mapa 08 (no contorno em destaque), além do fato de terem constituído a primeira formação da Região Metropolitana da Grande Vitória.

⁹⁹ As cinco cidades abordadas neste estudo, escolhidas principalmente pelo fator de conurbação dos seus territórios (uma característica marcante, à semelhança de outras aglomerações urbanas no Brasil), serão sempre colocadas em ordem alfabética como critério para os subitens que comporão este capítulo.



MAPA 08 - RMGV: RECORTE DA ÁREA CONURBADA (fonte: IJSN)

Como já demonstrado no capítulo anterior, a formação e o crescimento da RMGV ocorreram a partir da aglomeração populacional desencadeada pelas migrações, motivadas por alguns eventos históricos e pelos seus desdobramentos, intensificados a partir dos anos 1960. De acordo com o PDUI (Vol. 2, p. 90), os fluxos migratórios que contribuíram para a configuração atual dessas cidades se deram de diversas formas.

Ao longo do processo de adensamento populacional, diversas empresas se instalaram na RMGV – grandes complexos industriais como a Companhia Siderúrgica Tubarão (CST) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), provocando um conjunto de transformações socioeconômicas. Assim, como cidades que inicialmente abrigaram um grande contingente de trabalhadores dessas empresas, Cariacica e Viana passaram a absorver movimentos migratórios intrametropolitanos (entre municípios periféricos).

Em Serra, Vila Velha e Vitória, ocorreram fluxos migratórios, prioritariamente interestaduais, que contribuíram para o incremento populacional caracterizado como “inversão demográfica”, entendida como “um processo comum a várias regiões metropolitanas brasileiras, em que algumas cidades recebem o transbordamento populacional para além de seu polo metropolitano (MIRANDA *et al*, 2014, *apud* IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2, p.89). No caso da Região Metropolitana da Grande Vitória, ocorreu também a atração de diversas atividades econômicas, ampliando o território de seu polo para além dos limites do município de Vitória. Assim, configura-se e, ao mesmo tempo, consolida-se um espaço metropolitano menos hierárquico, com alguns municípios relativamente autônomos em relação aos demais. Neste sentido, apesar da importância que representa a sede – Vitória, podem ser considerados os municípios de Serra, Vila Velha e Cariacica.

Com estas considerações, para dar ênfase a alguns aspectos socioeconômicos de cada município a serem tomados individualmente, apontaremos alguns dos indicadores relacionados às condições gerais de desenvolvimento. Os dados selecionados se referem às Finanças Públicas e ao Índice de Desenvolvimento Humano, conforme o Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI, Vol. 2, pp. 99, 107). Os resultados seguem descritos em síntese.

4.1.1 Finanças públicas

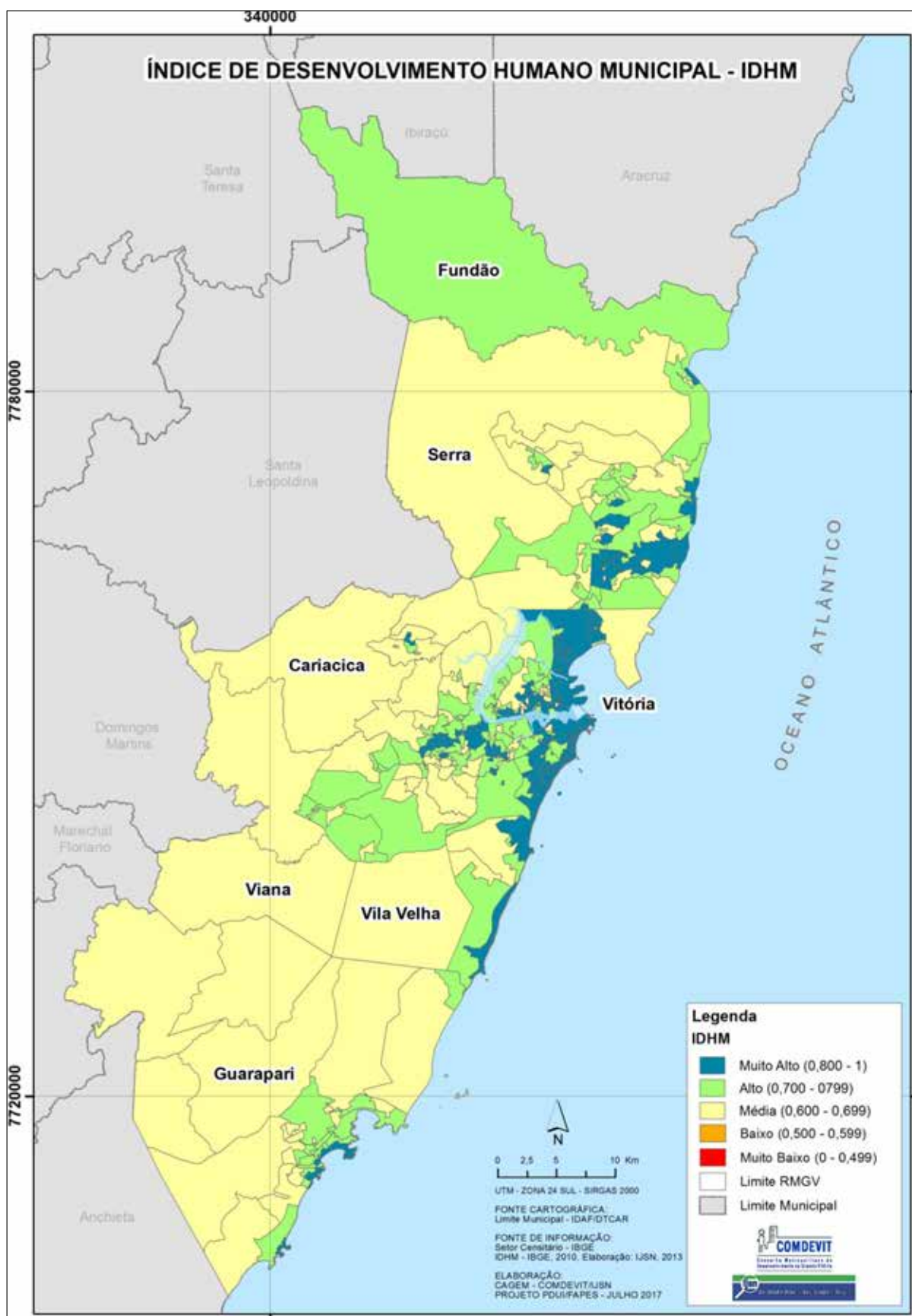
Os últimos dados da receita dos municípios, registrados até 2015, conforme aponta o Diagnóstico Integrado do PDUI, em seu volume 2, demonstram que o total dos municípios da RMGV responde, naquele período, por 42% do total da receita do Estado do Espírito Santo. Considerando os índices individuais da receita total dos municípios, ou mais especificamente das cinco cidades elencadas, conforme sua ordem de classificação estão: Vitória, Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana, respectivamente em 1º, 2º, 3º, 4º e 6º lugares.

Nesse indicativo foram omitidos propositalmente os municípios de Fundão e Guarapari, classificados respectivamente em 5º e 7º lugares, somente para destaque dos demais citados. Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional, de acordo com o IPCA ¹⁰⁰ (2015), registra-se uma regressão nos valores de receita dos municípios, a partir de 2012, justificada pela queda da atividade econômica da RMGV por diversos fatores, principalmente a queda da receita dos municípios, em virtude da atual crise econômica (ver também nota 73, item 3.3).

4.1.2 Desenvolvimento humano

Para considerar os aspectos socioeconômicos, que têm como base os indicadores relacionados à educação e à saúde e expectativa de vida, entre outros, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) formulado pela Organização das Nações Unidas (ONU), serve como parâmetro da qualidade de vida nas cidades. Segundo dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010, a RMGV registrava 0,772, considerado pelos critérios indicativos como “alto desenvolvimento humano”.

¹⁰⁰ O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de 90% das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC. Atualmente, a população-objetivo do IPCA abrange as famílias com rendimentos de 1 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte, residentes nas áreas urbanas das regiões do SNIPC: regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, além do Distrito Federal e dos municípios de Goiânia e Campo Grande. (fonte: <https://www.ibge.gov.br>)



MAPA 09 – IDHM da RMGV conforme dados do censo IBGE-2010 (fonte: IJSN)

Entretanto, comparada às demais regiões metropolitanas brasileiras, a RMGV ocupa a oitava posição entre as 20 regiões contempladas no “Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013)”, sendo que esse indicador considera resultados que variam entre **0** e **1**, significando respectivamente, **nenhum** ou **total** desenvolvimento humano. Ainda pelos dados apresentados no PDUI – vol. 2, em uma análise individual dos cinco municípios, nos mesmos parâmetros da pesquisa do IDHM, encontramos desigualdades: os índices de Vitória (0,845) e Vila Velha (0,800) são considerados muito altos pelos padrões indicativos; Serra (0,739) e Cariacica (0,718) são considerados altos; quanto a Viana (0,686) o índice é considerado médio, segundo os mesmos padrões. Nessa mesma classificação do IDHM, as outras duas cidades que compõem a RMGV, Guarapari = 0,731 e Fundão = 0,718 – igualmente considerados altos pelos padrões de classificação. O mapa 09 demonstra sucintamente as condições gerais relativas a esses dados.

Finalmente, com o intuito de demonstrar as condições de infraestrutura urbanística dos cinco municípios destacados, selecionamos alguns itens relativos aos serviços urbanos, em sua situação mais recente. Com estes dados, construímos um breve panorama do perfil de cada cidade, considerando alguns aspectos referentes ao território e ao ambiente, que dão uma ideia das condições de urbanização de cada ente municipal. A tabela 5, mostra resumidamente esses índices, tomando como base a população estimada de cada município, que podem servir também como parâmetros comparativos:

Tabela 5 – Urbanização nos municípios conurbados da RMGV – infraestrutura

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO*	ÁREA (km²)	ESGOTAMENTO SANITÁRIO ADEQUADO	URBANIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS	ARBORIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS
CARIACICA	378.603 hab.	279,718	79,6%	13,7%	40,5%
SERRA	507.598 hab.	547,637	85%	62,1%	62,5%
VIANA	76.954 hab.	321,279	69,6%	18,9%	19,6%
VILA VELHA	486.208 hab.	209,965	85,6%	53,1%	43,3%
VITÓRIA	358.267 hab.	96,536	98,1%	78,7%	65,4%

(*) Dados da estimativa populacional 2018 – IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), conforme publicado no Diário Oficial da União – DOU, de 01/07/2018.
https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2018/estimativa_dou.shtm

Fonte: IBGE <https://www.ibge.gov.br> (acesso em 30/08/2018)

O resultado da conurbação reforça a integração dessas cidades e evidencia as características de “vizinhança” entre seus territórios, mesmo que estas se apresentem em níveis variados. O conceito de *impacto de vizinhança* no contexto dessas cidades, considerando-se as condições socioeconômicas e estruturais, pode variar significativamente, não obstante os movimentos intraurbanos que confirmam seu fator de integração. Contudo, existem algumas semelhanças, como a existência de áreas densamente povoadas, resultantes da dispersão do território, seguida pela atratividade de pessoas. Como consequência, a densidade populacional resultante do crescimento de algumas regiões e o surgimento de novas centralidades demandam responsabilidades no planejamento de seus territórios.

Assim, passamos à avaliação da implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança em cada um desses municípios. Devido à relativa “novidade” que representa a matéria, principalmente no que se refere ao conhecimento popular, é previsível que haja problemas na aplicação das determinações contidas no Estatuto da Cidade para a obrigatoriedade do EIV. Para a verificação de alguns conteúdos, tomamos a legislação urbanística de cada município, com vistas a identificar especificamente as normas municipais relacionadas ao tema. Foram levantados os procedimentos adotados para a sua implementação, além de alguns Termos de Referência e EIV’s aprovados. Foram consideradas também algumas particularidades verificadas na pesquisa, por meio de entrevistas¹⁰¹ e outras informações colhidas nas prefeituras municipais, como serão apresentados a seguir.

4.2 EIV – Legislação Municipal e gestão de impactos

Conforme citado no capítulo 2, antes da promulgação do Estatuto da Cidade, já se delineava na legislação urbanística de algumas cidades brasileiras a preocupação quanto à prevenção de impactos urbanos. Desse modo, previam-se as consequências ou problemas relativos à implementação de empreendimentos e atividades que ameaçassem a ordem urbana ou representassem eventuais impactos no território de suas cidades (conf. notas 33 e 34 do capítulo 2, item 2.3). Assim, essas cidades já antecipavam alguns dos princípios estabelecidos para o EIV – antes mesmo de seu

¹⁰¹ Foram entrevistados analistas de EIV nas prefeituras dos cinco municípios – Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. As perguntas seguem um padrão de questões sobre os aspectos relativos à implementação do EIV.

nome ser formulado entre os instrumentos da política urbana, quando suas diretrizes principais foram afinal determinadas pelo EC.

No contexto da RMGV, de modo equivalente, algumas das cidades destacadas neste estudo instituíram leis e decretos municipais com o objetivo de nortear o controle do uso e ocupação de seu território. Buscando a solução para os problemas de gestão de impactos e garantir a ordem urbanística, assim como orientar o licenciamento de atividades poluidoras do ambiente urbano, alguns procedimentos adotados serviram de antecipação à efetiva implementação do EIV. Como mostra a tabela 6, alguns instrumentos legais do período anterior à promulgação do Estatuto da Cidade cumpriram a função de auxiliar no planejamento urbano. Na segunda coluna está indicada a lista da legislação municipal anterior ao EC, com algumas das primeiras abordagens relacionadas à prevenção de impactos.

Tabela 6 – Legislação referente às normas para gestão de impactos urbanos

MUNICÍPIO	LEIS ANTERIORES RELACIONADAS *	PLANO DIRETOR (ATUAL)	LEGISLAÇÃO ATUAL ESPECÍFICA PARA O EIV
CARIACICA	Lei Orgânica-1990	Lei Comp. 018/2007 - PDM	Lei Mun. 5.382/2015 Decreto 146/2015 Lei Mun. 5.728/2017
SERRA	Lei Orgânica-1990 Lei Mun. 2.100/1998 (PDM)	Lei Mun. 3.820/2012 - PDM	Decreto 6.223/2012 Decreto 1.409/2017 Lei Mun. 4.696/2017
VIANA	Lei Orgânica-1990 Lei nº 1.050/1989	Lei Mun. 2.829/2016 - PDM	Decreto 215/2013 Decreto 204/2017 Lei nº. 2.846/2017
VILA VELHA	Lei Orgânica-1990 Lei Mun. 3.784/2001	Lei Mun. 4.575/2007 - PDM Lei Comp. 4.696/2010 Lei Complementar 065/2018 (revisão decenal do PDM)	Decreto 80/2016
VITÓRIA	Lei Orgânica 1990 Lei Mun. 4.167/1994 - PDU Decreto 9.945/1996 Decreto 10.325/1999	Lei Mun. 9.271/2018 - PDU (21/05/18) Lei Mun. 6.705/2006 - PDU	Decreto 14.242/2009 Decreto 14.243/2009 Lei Mun. 8.289/2012 Lei Mun. 8.295/2012 Decreto 16.223/2015 Decreto 17.137/2017

(*) Legislação municipal anterior à promulgação do Estatuto da Cidade (10/072001) cujo conteúdo menciona previamente o tema “Impacto de Vizinhança”. Utilizando nomes diferentes (por exemplo, “Relatório de Impacto Urbano”), estes contêm os mesmos princípios de previsão dos impactos sobre o ambiente urbano. Todos os quadros demonstrativos das leis municipais, apresentados a seguir utilizam esse mesmo critério para as leis municipais anteriores ao EC.

Fonte: informações obtidas com as equipes técnicas de análise de impactos e colhidas nos *websites* oficiais de cada Prefeitura Municipal. (Conteúdo elaborado pela autora).

Em comum, as Leis Orgânicas municipais, promulgadas à mesma época (1990), mencionam “estudo de impacto urbano” e “impacto socioeconômico”. Nessa lista incluem-se também os Planos Diretores, igualmente anteriores ao EC, que de algum modo incluem a prevenção de impactos, com algumas diferenças textuais, porém com objetivos semelhantes. Na terceira coluna, os Planos Diretores vigentes de cada município, que contêm disposições para o EIV. Com algumas variações, esses Planos contêm princípios gerais para sua exigência e as normas para avaliação. Incluem ainda a obrigatoriedade de realização de audiências públicas e questões mínimas a serem contempladas em um EIV, assim como os graus de impacto considerados.

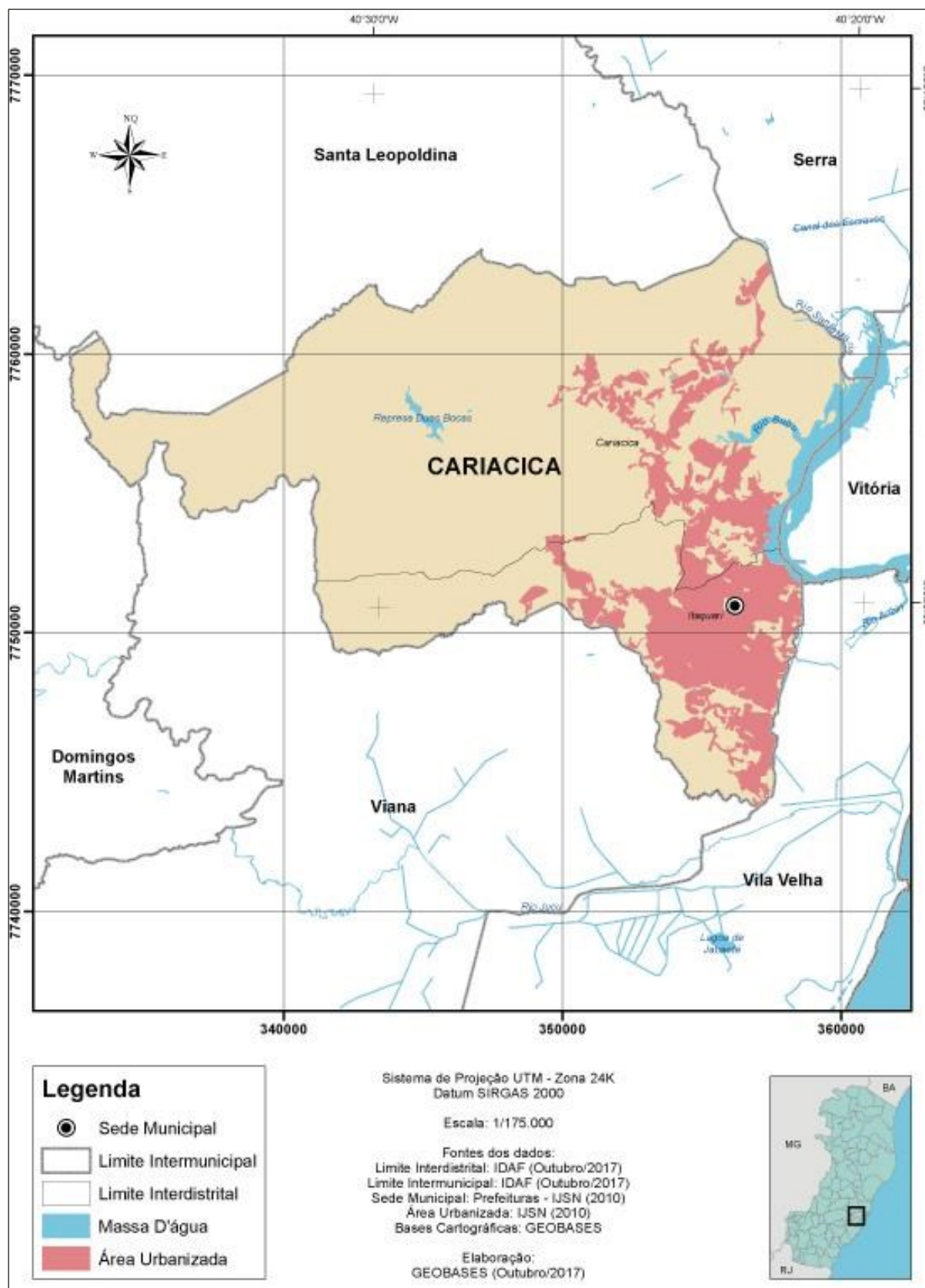
As formas de abordagem e o conteúdo mínimo para o EIV diferem nos Planos Diretores, com alguns dispositivos relacionados em anexos das leis. Na quarta coluna, a lista de leis e decretos destinados à implementação do EIV em cada município, que se encontram atualmente em vigor e de acordo com as disposições previstas nos Planos Diretores. Essas normas são específicas para os procedimentos quanto à prevenção de impactos de vizinhança, de acordo com o histórico recente da legislação municipal. Em seguida, tais normas são discriminadas nos subitens e demonstradas nos quadros 1 a 5, para um panorama geral da situação de cada cidade, assim como as ações para a gestão de impacto de vizinhança em seu território.

4.2.1 Cariacica

A partir de sua colonização agrícola, o município de Cariacica teve seu primeiro núcleo urbano fundado em um sítio elevado, de onde se distribuíam três vales cultivados¹⁰². Após o período de transformações estruturais, marcado pela mudança de localização de sua centralidade, a cidade teve sua população consideravelmente aumentada a partir da década de 1940. A partir de então, sua economia, ainda baseada na atividade agrícola e com características rurais, passou por mudanças significativas. Nesse período, as atividades estritamente agrícolas foram sendo substituídas por atividades de apoio à comercialização e ao transporte de mercadorias nas regiões próximas às instalações da VALE¹⁰³.

¹⁰² Conf. “Agenda Cariacica: planejamento sustentável da cidade – 2010-2030” - “meio urbano e rural: uso e ocupação do solo e habitação”, (Cariacica, 2012, p. 9) (disponível em: <http://www.cariacica.es.gov.br>)

¹⁰³ Refere-se à Companhia Vale do Rio Doce; (dados conforme informações obtidas no *website* da Prefeitura Municipal de Cariacica: <http://www.cariacica.es.gov.br>)



MAPA 10 – Município de Cariacica/ES (fonte: Geobases)

Atualmente, a sede do município de Cariacica, localizada a 15,8 Km da capital – Vitória, constitui um remanescente histórico de características rurais. Embora a região rural do município se estenda por uma ampla área (56%) do território¹⁰⁴, seu centro urbano abriga grande área comercial, com cerca de 96% da população concentrando-se em áreas urbanas. Cariacica limita-se ao norte com Santa Leopoldina, a nordeste com Serra, a oeste com Domingos Martins, ao sul com Viana e a leste com Vila Velha e Vitória. Sua localização privilegiada serve como elo entre o litoral e a região serrana do Espírito Santo, sendo cortada pelas rodovias BR 262 e BR 101. Em sua fronteira noroeste limita-se com a Baía de Vitória, através de uma porção de terra denominada “orla de Cariacica” (mapa 10).

Com referência à sua configuração territorial, a partir da década de 1960 a cidade de Cariacica passou a contar com um importante vetor de crescimento com a pavimentação da Rodovia Federal – BR 262, que atravessa o município. Diversos bairros cresceram ao longo de suas margens, transformando a área, conforme afirma Abe, em um “importante sub-centro periférico”. Como entrada sul da cidade, a rodovia atraiu também diversas atividades regionais dos setores de transportes, comércio atacadista, indústrias, entre outras (ABE, 1999, p. 322).

Deve-se ressaltar que o adensamento e crescimento demográfico de Cariacica foram marcados pela sua ocupação desordenada e sem planejamento, com ausência de regulamentação e fiscalização. Assim, muitos loteamentos irregulares deram início à formação de bairros que atualmente configuram seu tecido urbano¹⁰⁵. Paralelamente, vários desses bairros cresceram referenciados pelos principais eixos viários que hoje são dinamizadores do território.

Na década de 1990, o município de Cariacica, à época o mais populoso do Estado (conf. tabela 2, cap. 3), apresentava índices sociais e de serviços urbanísticos abaixo dos demais municípios da Região Metropolitana. Contudo, no processo de formação de novas centralidades na RMGV, além da atração de atividades localizadas ao longo

¹⁰⁴ A área rural de Cariacica é marcada pela diversidade natural, com boa parte de interesse ambiental e turístico, destacando-se o “Monte Mochuara”, símbolo paisagístico do município. (*id.*, *ibid.*)

¹⁰⁵ Conf. “Agenda Cariacica: planejamento sustentável da cidade – 2010-2030” - “mobilidade, sistema viário, trânsito e transporte”, (Cariacica, 2012, p. 9) (disponível em: <http://www.cariacica.es.gov.br>)

da rodovia BR 262¹⁰⁶, diversos bairros se expandiram a partir de loteamentos na região de Campo Grande, acessados pela passagem em nível sobre a ferrovia¹⁰⁷, a partir da Av. Expedito Garcia. Desde então, essa área configura-se como uma centralidade de maior dinâmica municipal, sendo reforçada atualmente pela presença do “*Shopping Center Moxuara*” (em funcionamento desde 2014 com duas torres destinadas a salas comerciais) nas imediações do Ceasa¹⁰⁸ e do Terminal Rodoviário de Campo Grande.

4.2.1.1. Diretrizes da PMC para implementação do EIV

Devido ao crescimento populacional do município, às suas características funcionais e estruturais e à necessidade de controle do uso do solo urbano, a regulamentação da implementação do EIV representa uma real necessidade, principalmente após a promulgação do Estatuto da Cidade. Sendo assim, com o objetivo de avaliar a situação atual da gestão de impactos na Prefeitura Municipal de Cariacica (PMC), foram coletados dados por meio de entrevista com uma representante da equipe de análise técnica de EIV da SEMDEC/PMC¹⁰⁹. Com o mesmo propósito, foi acompanhada uma audiência pública ocorrida recentemente, para aprovação de um Relatório de Impacto de Vizinhança, com a verificação do EIV/RIV então apresentado, além da investigação sobre alguns EIV's aprovados ou em fase de avaliação.

Fez-se também necessário o levantamento das leis e normas municipais específicas para implementação do Estudo de impacto, de modo a avaliar os procedimentos adotados em Cariacica. O resultado deste levantamento demonstra que somente após a promulgação do Estatuto da Cidade, devido às recomendações ali contidas, foram criados mecanismos mais efetivos para a prevenção de impactos no município. Em linhas gerais, foi constatado que a administração municipal atualmente possui estrutura consolidada, apesar das dificuldades em efetivar a obrigatoriedade do

¹⁰⁶ O trecho urbano da Rodovia BR 262 em Cariacica, entre o Bairro Jardim América e o trevo do Ceasa, é denominado Av. Mário Gurgel, conforme Lei nº 11.541/2007 (<http://www.soleis.com.br/L11541.htm>).

¹⁰⁷ A Estrada de Ferro “Vitória-Minas (EFVM) transporta passageiros entre Belo Horizonte (MG) e a Região Metropolitana da Grande Vitória (ES), chegando a Jardim América – Cariacica (Estação Ferroviária “Pedro Nolasco”). A EFVM é a única ferrovia que possui linha diária de transporte de passageiros do país. (Dados conforme informações do *website* da Prefeitura Municipal de Cariacica: <http://www.cariacica.es.gov.br>).

¹⁰⁸ A Ceasa (Central de Abastecimento) instalou-se desde os anos 1970, às margens da BR 262 – no município de Cariacica – devido à escassez de áreas e ao preço dos terrenos, entre outros fatores, viabilizou-se sua localização no local, para atendimento a todo o Estado do ES. (ABE, 199, p.322)

¹⁰⁹ Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade e Meio Ambiente/Prefeitura Municipal de Cariacica-ES.

instrumento EIV, observando-se o incipiente envolvimento da população nos processos de análise e aprovação. O resultado deste levantamento é apresentado no quadro a seguir:

LEGISLAÇÃO RELACIONADA À IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO MUNICÍPIO DE CARIACICA	
PLANO DIRETOR	Lei Comp. 018/2007 (PDM): art. 27, 28 (CMPDC *); art. 29 (Audiência Pública); 152-159 (definição empreendimentos geradores de impacto); Título VII, Cap. II, art. 172-176 (EIV/RIV); art.224 (isenta templos religiosos de qualquer religião da exigência de EIV/RIV)
Leis anteriores relacionadas	Lei Orgânica -1990: art. 240 – Estudo de Impacto Urbano
EIV - legislação atual	Lei 5.382/2015: dispõe sobre o EIV; cria a COMAE (**), complementa diversos dispositivos para elaboração dos estudos e relatórios (Lei mais completa para instrução e implementação do EIV e seu respectivo RIV). Decreto 146 (18/08/2015): regulamenta COMAE, pagamento de gratificação, instituída como “vantagem transitória” (não adicionada ao salário do servidor) LM 5.728/2017 (dispõe sobre EIV, graus de impacto, atualiza termo de referência)
(*) CMPDC - Conselho Municipal de Plano Diretor Municipal de Cariacica (**) Comissão Municipal de Análise dos Estudos de Impacto de Vizinhança - regulamenta e instrui sobre a elaboração do EIV (modelo de Termo de Referência), recomenda Audiência Pública.	

QUADRO 1

O Quadro 1 apresenta um resumo do histórico das normas legais que serviram de apoio à gestão de impactos no Município. Conforme verificado, as primeiras abordagens acerca de interferências no meio urbano se encontram registradas em sua Lei Orgânica, de 1990 (mesmo período das leis orgânicas dos municípios vizinhos). Com objetivo semelhante à prevenção de impactos de vizinhança, em um único artigo fica estabelecido que para os “projetos urbanísticos que provoquem grande aglomeração de pessoas” e outros incômodos, seja exigido um “estudo de impacto urbano”, de modo a prever as possíveis interferências no contexto da cidade¹¹⁰.

Embora o texto se refira a “projetos urbanísticos”, já se vislumbra que qualquer tipo de inserção ou transformação na cidade seja visto com precaução quanto às possíveis mudanças decorrentes. Destacando-se como um conteúdo comum às demais leis

¹¹⁰ “O licenciamento de projetos urbanísticos que provoquem grande aglomeração de pessoas, interfiram no fluxo do tráfego local, e no conforto urbano, dependerá da elaboração do estudo de impacto urbano, que será submetido à aprovação do Poder Público, nos termos da Lei”. (Art. 240 da Lei Orgânica do Município de Cariacica, 05/04/1990 e sua revisão em 2008).

orgânicas, a exigência de “estudo prévio de impacto ambiental” para “localização, instalação, operação e ampliação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental” (Lei Orgânica de Cariacica, art.245).

O Plano Diretor Municipal de Cariacica – atualmente em vigor, instituído pela Lei Complementar nº 018, de 31/05/2007, consolida as premissas para a prevenção de impacto de vizinhança por meio de uma série de abordagens sobre o tema EIV. Em capítulo especial, um de seus artigos determina um prazo de 12 meses para a elaboração de lei municipal para definição dos empreendimentos e atividades privadas ou públicas obrigadas à elaboração do EIV¹¹¹. Para orientação da elaboração do EIV, o PDM recomenda a análise de, no mínimo, as seguintes questões:

I - adensamento populacional; II - equipamentos urbanos e comunitários; III - uso e ocupação do solo; IV - valorização imobiliária; V - geração de tráfego e demanda por transporte público; VI - ventilação e iluminação; VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; VIII - poluição ambiental; IX - risco à saúde e à vida da população; X - dados socioeconômicos da população (LC nº 018/2007, art.172, parágrafo 1º).

Com vistas à democratização da gestão de impactos, no capítulo que trata “dos instrumentos de participação popular”, o PDM destaca a necessidade de se promover Audiências Públicas para a participação dos cidadãos nas decisões quanto à implementação de empreendimentos ou atividades que signifiquem “efeitos potencialmente negativos sobre a vizinhança e seu entorno”¹¹². Cabe destacar a inclusão no texto do artigo que isenta “Igrejas e Templos religiosos de qualquer religião ou crença” (art. 224) de apresentarem EIV/RIV. Embora não seja um caso único, trata-se de um item peculiar da lei de Cariacica entre os Planos Diretores dos municípios considerados neste estudo.

¹¹¹ “Lei municipal, a ser elaborada num prazo de 12 (doze) meses, definirá os empreendimentos e as atividades privadas ou públicas na Área Urbana que dependerão da elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, para obter licença ou autorização para parcelamento, construção, ampliação, renovação ou funcionamento, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação” (Lei Complementar nº 018/2007 – “Institui o Plano Diretor Municipal do Município de Cariacica, altera o perímetro urbano, define o zoneamento urbano e rural e dá outras providências”; art. 172); esta determinação somente foi cumprida oito anos depois, por meio da Lei Municipal nº 5.382 de 02/06/2015.

¹¹² “Serão promovidos pelo Poder Executivo as Audiências Públicas referentes a empreendimentos ou atividades públicas ou privadas em fase de projeto, de implementação, suscetíveis de impacto urbanístico ou ambiental com efeitos potencialmente negativos sobre a vizinhança no seu entorno, o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população, para os quais serão exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental e de vizinhança nos termos que forem especificados em lei municipal específica”. (*id.*, *ibid.*, art. 29)

Para cumprir as determinações do PDM para implementação do EIV, a Lei Municipal nº 5.382 (02/06/2015) instrui sobre seus objetivos e dispõe sobre sua elaboração. Quanto às medidas de prevenção de impactos, são assim definidas: *medidas mitigadoras* – “destinadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados”; *medidas compensatórias* – “destinadas a compensar impactos irreversíveis que não podem ser evitados”; *medidas compatibilizadoras* – “destinadas a compatibilizar o empreendimento com a vizinhança nos aspectos relacionados à paisagem urbana, redes de serviços públicos e infraestrutura”; *medidas potencializadoras* – “destinadas a potencializar os efeitos positivos do empreendimento” (art. 1º parágrafo único, inciso III).

Como norma mais abrangente, essa lei também apresenta as atribuições da Comissão para análise de impactos - COMAE, estruturando o conteúdo do Termo de Referência e instruindo quanto às responsabilidades (como a realização de audiência pública), contrapartidas e procedimentos administrativos. Em seu capítulo IV, dispõe sobre o “certificado de minimização do impacto de vizinhança” (CMVI): documento que cumpre o papel de “diretriz para a aprovação de projetos, emissão de autorização ou licença para implantação, construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos no município de Cariacica” (LM nº 5.382/2015, cap. IV, art.31).

Mais recentemente, as diretrizes para instrução sobre o EIV, contidas na Lei Municipal nº 5.728 (12/01/2017) reforçam as premissas para sua consolidação no capítulo especial sobre os “empreendimentos geradores de impactos urbanos” (cap. I, arts. 1º - 4º). Em seguida aos procedimentos administrativos e disposições sobre a realização de audiências públicas (art. 13); dispõe sobre o conteúdo do Termo de Referência (TR) para elaboração do EIV e instruções sobre medidas mitigadoras e compensatórias, estas últimas estabelecidas como contrapartidas financeiras¹¹³. Dois anexos contendo a lista dos empreendimentos de impacto e para instrução dos cálculos de valores, complementam essa Lei.

¹¹³ A maioria dos municípios estipula um valor financeiro como compensação por danos causados ao ambiente urbano, ou impactos negativos advindos do funcionamento de atividades geradoras de impacto de vizinhança. Os valores são calculados de acordo com algumas variantes (como o porte do empreendimento e seu grau de impacto) e destinados a melhorias na sua área de influência.

Conforme o diagnóstico do PDUI (Vol. 2), Cariacica reconhece a região de Campo Grande, com destaque para a av. Expedito Garcia, como “centralidade de caráter metropolitano”. Na oficina realizada no município para as proposições para elaboração do PDUI, foram citados como elementos prioritários para a acessibilidade territorial metropolitana, as seguintes vias: Rodovias BR-262, BR-101, Rodovia do Contorno (trecho urbano da BR-101) e “Rodovia Leste-Oeste”¹¹⁴, consideradas “eixos potencializadores de caráter metropolitano”. Nessa oficina, entre os principais desafios do município, destacou-se como prioridade o “aprimoramento do sistema de gestão do uso do solo e dos sistemas de transporte”, além da necessidade de controle da “implantação de empreendimentos econômicos em seu território” (IJSN, PDUI, 2017, Vol.2, pp.157-158).

É importante considerar ainda que, devido às características do município, sua localização e suas dinâmicas urbanas, faz-se necessário priorizar os eixos viários principais como estruturadores metropolitanos e intraurbanos. De acordo com estudo elaborado pelo IJSN em 2009, classificando os “corredores de concentração de atividades”, em Cariacica são assim caracterizados as rodovias BR-262/101, BR-101 (já citadas, pela sua relevância), a Av. do Contorno e ES-080 (Av. Gov. José Sette)¹¹⁵.

Na entrevista realizada com a representante da PMC, foram feitos questionamentos sobre alguns aspectos relacionados à implementação do EIV no município. Conforme relatado, existem alguns projetos sujeitos ao EIV, que envolvem **interesse metropolitano** (devido ao seu porte e características) e que localizam-se nas imediações ou às margens dos eixos viários principais¹¹⁶ (citados anteriormente como estruturadores do território metropolitano). Com relação à quantidade de EIV's/RIV's aprovados no município, de acordo com informações da SEMDEC, os números não

¹¹⁴ Recentemente inaugurada (08/12/2018), após um período de dez anos de construção, a Rodovia Estadual ES-471, denominada “Rodovia Leste-Oeste”, que liga os municípios de Vila Velha e Cariacica, possibilitará aliviar a sobrecarga do tráfego que atualmente utiliza a Av. Carlos Lindemberg. Sua importância como eixo metropolitano já é reconhecida, reforçada pelos muitos empreendimentos previstos para serem localizados nas suas imediações; alguns em fase de projeto, a exemplo do futuro bairro de Cariacica denominado “Parque Residencial Leste-Oeste”. (fontes: <https://www.folhavitoria.com.br>; <http://www.gazetaonline.com.br> – acesso em 27/12/2018)

¹¹⁵ (*Id.*, *ibid.*, p. 92); A Rodovia ES-080 ou Av. Gov. José Sette, uma importante via do município, liga seu núcleo central à Sede municipal. Configura-se como corredor coletor e eixo estruturador de vários bairros, e tem suas margens ocupadas por atividade de comércio e serviços. A despeito de sua importância como via arterial, possui pista simples para abrigar um tráfego intenso. (“Agenda Cariacica: planejamento sustentável da cidade – 2010-2030”-“mobilidade, sistema viário, trânsito e transporte”; (Cariacica, 2012, p. 29) (<http://www.cariacica.es.gov.br>)

¹¹⁶ Em entrevista concedida por representante da PMC (por meio digital em 20/11/2018) foram destacados como “equipamentos de interesse metropolitano”, o Hospital Geral (Estadual) e um supermercado localizado em um cruzamento entre a BR-262 e a rodovia Leste-Oeste. (ver anexo 1).

são ainda significativos. Em certa medida, isto decorre do fato da implementação de EIV ter sido iniciada recentemente, a partir de 2015, ano da instituição da COMAE (conf. quadro 1), além das dificuldades de atendimento às exigências impostas aos empreendedores.

Quanto à participação popular no processo de aprovação do EIV's/RIV's, foi relatado que ainda existe pouco interesse, exceto nos casos de empreendimentos de grande porte, cujos impactos de vizinhança são mais abrangentes. A audiência pública realizada no dia 10/10/2018, para a apresentação de um Relatório de Impacto de Vizinhança de um empreendimento a ser localizado na rodovia Leste-Oeste contou com a presença de alguns moradores que demonstraram relativo interesse, especialmente receosos quanto aos possíveis riscos a que se julgavam expostos, devido à natureza do empreendimento. No Anexo 1 encontra-se um breve relato dos desdobramentos dessa audiência.

4.2.2 Serra

Um dos berços culturais do Estado, de patrimônio diversificado e identidade marcante, o município da Serra também abriga diversas áreas de proteção ambiental e belas paisagens, com natureza exuberante e privilegiada pela mistura de mar, lagoas, serras e vales. Além de um importante polo turístico do ES, sua posição geográfica e suas facilidades logísticas fizeram com que Serra se tornasse um dos mais significativos polos de negócios do Estado, figurando entre as cidades mais prósperas do país. Localizada ao norte da área continental de Vitória, com ligação ao aeroporto Eurico Salles, a cidade conta com polos industriais que reúnem grandes empresas, inserindo-se nos roteiros nacionais e até mesmo internacionais do turismo de negócios¹¹⁷.

Conforme anteriormente constatado, no início do processo de formação da RMGV, o município da Serra apresentou as maiores taxas de crescimento populacional e melhores índices de urbanização, destacando-se o período entre 1970-1990 (ver

¹¹⁷ A Serra é sede de feiras e eventos de grande porte, como a Feira Internacional do Mármore e Granito – “Vitória Stone Fair” e a Mec Show, feira do setor metalomecânico, ambos realizados no Pavilhão de Carapina. Também é palco do “Manguinhos Gourmet”, evento gastronômico de referência nacional da culinária capixaba. (Informações obtidas no *website* da Prefeitura Municipal da Serra: <http://www.serra.es.gov.br/site/pagina/conheca-a-serra>)

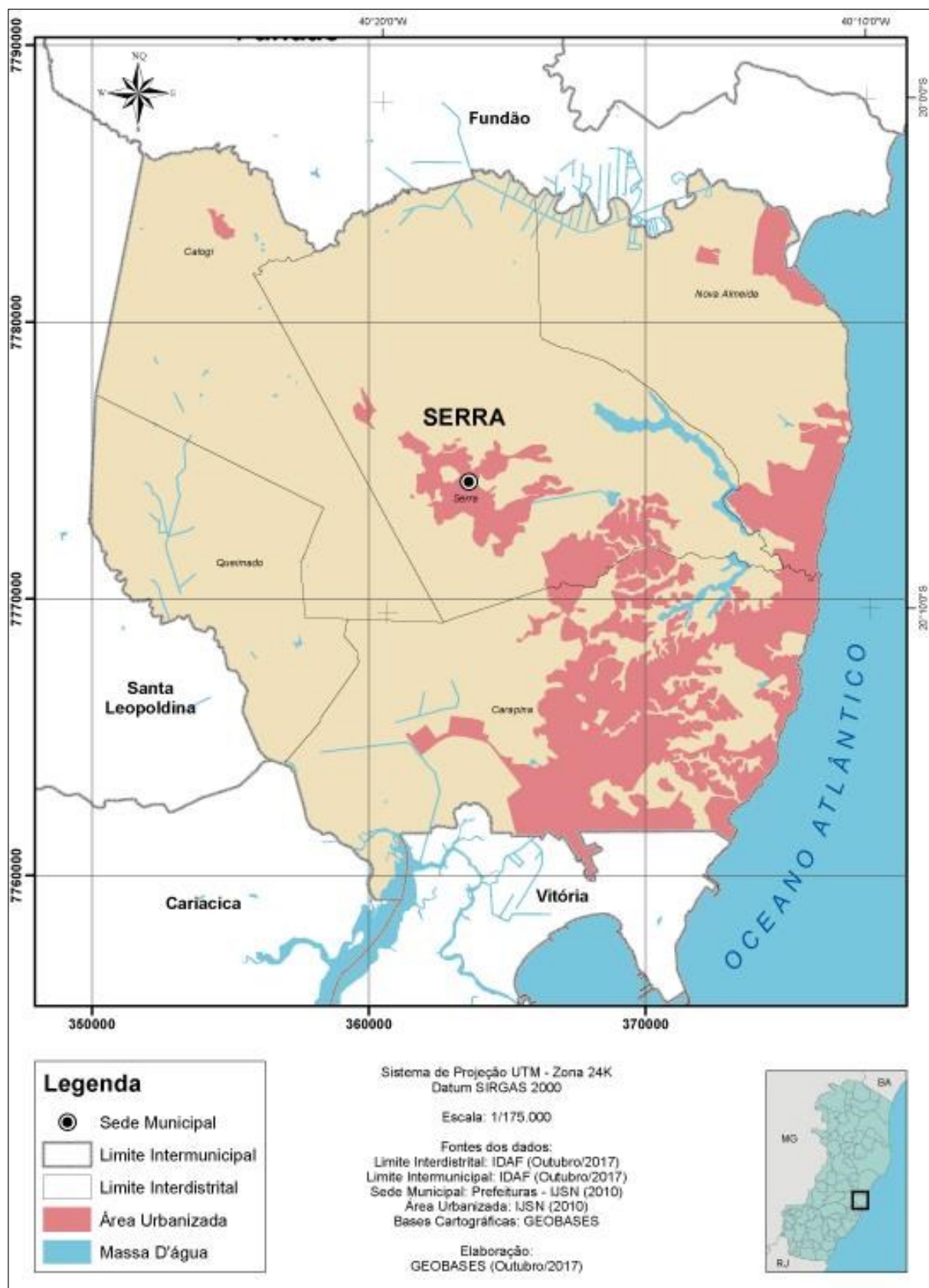
tabela 2). De acordo com Abe (1999), a ocupação do município inicialmente se limitava à Sede Municipal, distante 22 km da capital, Vitória, à vila jesuítica de Nova Almeida, além de algumas vilas de pescadores e aglomerados de casas e loteamentos mais ou menos despovoados ao longo da costa¹¹⁸.

A partir dos anos 1970, com a transferência do porto de exportação de minérios para a “Ponta de Tubarão” e a localização das instalações de apoio no planalto de Carapina, intensifica-se a ocupação na direção central do município, principalmente às margens da BR-101 (sentido sul-norte). Nas imediações desta área foram implantados diversos loteamentos urbanos e chácaras, que atualmente configuram bairros populosos. Estes bairros abrigam vários estabelecimentos de serviços e comércio, para suporte às atividades industriais e de transportes instaladas, e à população que passou a ocupar a região (ABE, 1999). A partir de 1980, conforme assinala Abe (1999), a implantação da CST reforça a preferência pelo município da Serra para expansão urbana, com o surgimento de diversos conjuntos habitacionais, além de numerosos loteamentos.

Uma característica marcante desse município é a constituição de seu solo natural: ao longo da expansão urbana, essa característica gerou uma conformação diferenciada, em que áreas fracionadas são ancoradas pela sua estrutura viária¹¹⁹. Em sua análise sobre a configuração da RMGV, Abe considera o grupo de bairros localizados próximos à sede do município como “área de influência direta da Área Metropolitana, à qual foi se incorporando físico-territorialmente” (ABE, 1999, p. 324). Ressalte-se que, devido à dependência de vias de interligação desses espaços fracionados, além da BR-101 que cruza todo seu território, o município também conta com outra via estruturante: a rodovia Norte-Sul, que se tornou também eixo dinamizador do crescimento da cidade, servindo ainda de ligação com o município de Vitória. Além da linha oceânica situada ao leste, os limites territoriais de Serra são: Santa Tereza e Santa Leopoldina a oeste, Fundão ao norte e Cariacica e Vitória ao sul (ver mapa 11).

¹¹⁸ A vila jesuítica de Nova Almeida, localiza-se no extremo norte litorâneo da Serra; os aglomerados de casas referem-se a bairros como São Geraldo, localizado próximo à BR-101 e ao trecho da ferrovia Vitória-Minas, ligada ao porto de Tubarão (ABE, 1999).

¹¹⁹ “Essa parte do município da Serra constitui o limite do tabuleiro [...]. O resultado dessa conformação é um espaço fracionado em uma grande quantidade de platôs isolados mais ou menos planos de tamanhos variados, ancorados a um espigão não muito bem definido por onde corre a BR-101 em sentido sul-norte. Os bairros ocupam esses platôs, isolados entre si, [...] ligados foliarmente através dos ramais viários que convergem para a rodovia federal, tornando a circulação em grande medida dela dependente. (ABE, 1999, p. 324)



MAPA 11 – Município da Serra/ES (fonte: Geobases)

De acordo com o diagnóstico para a elaboração do PDUI, desde o início dos anos 2000 a Serra tem exercido liderança na atratividade de atividades econômicas nas duas últimas décadas, captando investimentos em equipamentos urbanos e industriais e atraindo população. Ainda, conforme o diagnóstico (Vol. 2), o município também possui características marcantes de “centralidade urbana”. Assim, o PDUI aponta como fundamental a necessidade de desenvolver os setores de serviços pessoais especializados, como saúde e educação técnica e superior (IJSN, PDUI, 2017, Vol.2, pp.39, 54).

Vale considerar, também, que o município apresentou nas últimas décadas uma expressiva taxa de crescimento anual; ainda assim, observa-se a existência de grandes áreas não ocupadas de baixo impacto ambiental. De acordo com o PDUI, essas áreas, combinadas com o lançamento de programas habitacionais, atraíram o mercado imobiliário, que produziu diversas tipologias residenciais, incluindo “condomínios fechados” – estes destinados aos níveis socioeconômicos mais elevados (*id.*, *ibid.*, p.83).

Como marco do processo de formação e consolidação de novas áreas centrais no município, deve-se destaque para o bairro de Laranjeiras. Ali concentram-se estabelecimentos comerciais e de serviços, além de equipamentos de saúde e ensino para atender à demanda dos conjuntos residenciais e outros bairros da região. Na Av. Eudes Scherrer Souza, importante eixo dinamizador, além dos empreendimentos comerciais e de serviços – como o Shopping Laranjeiras, o Terminal rodoviário do Transcol e o “Shopping do Povo”¹²⁰, destaca-se, mais recentemente o “*Shopping Montserrat*”. Reforça-se assim, a importância da região do entorno dessa via como polo de atividades no município.

4.2.2.1. Diretrizes da PMS para implementação do EIV

De modo semelhante aos demais municípios da RMGV, a Prefeitura Municipal da Serra (PMS) tem buscado atuar responsavelmente na gestão dos impactos de vizinhança em seu território. Neste sentido, a administração municipal propõe

¹²⁰ O “Shopping do Povo” centro comercial popular, encontra-se atualmente desativado como centro comercial e parcialmente ocupado por setores da administração pública. (*id. Ibid.*, p. 91)

considerar as características peculiares da cidade e a necessidade de controle da implantação de atividades, tanto de grandes empreendimentos residenciais, quanto dos diversos setores econômicos. Para entendimento dos procedimentos administrativos no caso específico da Serra, foi também realizada entrevista com analista técnica da SEDUR/PMS¹²¹.

De modo complementar, acompanhamos uma audiência pública para averiguar a participação popular no processo decisório relativo aos EIV's. Paralelamente à análise do conteúdo dos TR's adotados, além da leitura de alguns Estudos de destaque (indicados como exemplos pela analista da SEDUR), foi feito o levantamento das leis e normas para implementação do EIV no município, cujos resultados seguem demonstrados no quadro 2.

LEGISLAÇÃO RELACIONADA À IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO MUNICÍPIO DA SERRA	
PLANO DIRETOR	Lei Municipal nº 3.820/2012 (PDM): cap. VIII, seção I, subseção IV, art. 323-339 (Conselho da Cidade); subseção V, arts. 340, 350 (sobre Audiência Pública); cap. X, seção I, art. 343-353 (Do Estudo de Impacto de Vizinhança); anexo 5: classificação das atividades geradoras de impacto;
Leis anteriores relacionadas	Lei Orgânica – 1990: art.268 (impacto socioeconômico-ambiental; art.303, 313: impacto ambiental); Lei Municipal nº 2.100/1998 (PDM): arts. 86-89 (Relatório de Impacto Urbano/ RIU)
EIV - legislação atual	Decreto nº 6.223/2012 compõe e regulamenta a CMAIV (*) Decreto nº 1.409/2017 (regulamenta procedimentos p/ Audiência Pública) Lei Municipal nº 4.696/2017 (altera artigos do PDM/2012 referentes ao EIV)
(*) CMAIV – Comissão Municipal de Avaliação do Impacto de Vizinhança, equipe multidisciplinar que cuida de todos os assuntos pertinentes ao Estudo de Impacto de Vizinhança.	

QUADRO 2

Assim como no município de Cariacica, a Lei orgânica da Serra, também promulgada no mesmo ano de 1990, menciona a prevenção de impacto denominado como “Relatório de Impacto Socioeconômico” (art. 268), além da exigência de “estudo prévio de impacto ambiental” para os “casos de atividade ou obra potencial causadora de significativa degradação do meio ambiente” (art. 303). Antecipando as premissas para o EIV contidas no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor (Lei Municipal nº 2.100/1998), inclui Relatório de Impacto Urbano (RIU), recomendando a análise dos impactos

¹²¹ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/Prefeitura Municipal da Serra-ES.

causados pelo empreendimento, considerando aspectos como “sistema viário urbano e de transporte, infraestrutura básica e meio ambiente natural”, assim como “padrões de uso e ocupação do solo da vizinhança”¹²²

O PDM atualmente em vigor no município da Serra – Lei Municipal nº 3.820 (11/01/2012), a exemplo dos demais Planos Diretores, consolida a implementação do EIV, apresentando diversos dispositivos que auxiliam na gestão de impactos de vizinhança. De acordo com padrões semelhantes a outras normas, este Plano Diretor contém a relação das questões a serem avaliadas na elaboração do EIV, entre os quais, destacamos os seguintes:

[...] III - Equipamentos urbanos e comunitários existentes e demandados a partir da instalação do empreendimento, especialmente de saúde, educação e lazer; [...] VI - Os impactos na rede de infraestrutura urbana básica: abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgotos, de drenagem e de fornecimento de energia elétrica e telefonia, dentre outros; VII - Os impactos no sistema viário, de circulação de pedestres, de transportes coletivos e de estacionamentos; VIII - As interferências no tráfego de veículos, de bicicletas, e de pedestres; [...] XVI - Medidas mitigadoras do impacto previsto para garantir a qualidade de vida da vizinhança e/ou eliminar, reduzir e/ou compensar os impactos urbanos, a geração de incomodidades e as interferências no tráfego provocadas pela implantação do empreendimento.¹²³

Ainda no PDM, a “Classificação das Atividades por Tipos de Grupos”, que corresponde ao art. 24, trata de atividades não residenciais e é apresentada no anexo 05. Complementando o conjunto de leis do município para implementação do EIV, o Dec. nº 6.223/2012 compõe e regulamenta o funcionamento da Comissão de análise para o EIV (CMAIV); o Dec. nº 1.409, de 21/06/2017, regulamenta os procedimentos para realização de audiência pública de Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV¹²⁴.

Para atualização de alguns dos dispositivos do PDM relacionados ao EIV, a Lei Municipal nº 4.696 (06/09/2017) altera artigos e reestrutura o Conselho da Cidade

¹²² Lei Municipal nº 2.100, de 03/07/1998 – “Dispõe sobre o Planejamento Urbano do Município da Serra, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências”; Título II, cap. V, art. 86-89.

¹²³ Lei Municipal nº 3.820, de 11/01/2012 – “Dispõe sobre a organização do espaço territorial do Município da Serra, conforme determina o disposto no art. 182, da Constituição Federal, e os arts. 39, 40, 41, 42 do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 2001”; cap. X, seção I, art. 344, incisos I a XVI.

¹²⁴ “A audiência pública é um instrumento de participação na Administração Pública de interesse dos cidadãos, direta e indiretamente atingidos pela decisão administrativa, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências, e opções que conduzirá o Poder Público a uma decisão de aceitação consensual [...]” (art. 3º - Decreto nº 1.409, de 21/06/2017)

(CONCIDADE). Vale notar que essa mesma lei (art. 8º, parágrafo 6º) prevê estudo específico para os empreendimentos dispensados da obrigatoriedade do EIV, aplicando medidas mitigadoras ou compensatórias, conforme o caso.

Devido às dificuldades, compartilhadas com outros municípios, de iniciar o processo de implementação do EIV, Serra somente consolidou os procedimentos de implantação dos estudos com a promulgação do seu PDM (Lei nº 3.820/2012), ainda em vigor. Contudo, os registros fornecidos pela PMS quanto ao número de EIV's aprovados (incluindo alguns RIU's), tiveram início em 2011 (conforme Anexo 1).

Nas discussões para a composição do PDUI, por ocasião da oficina realizada na Serra, foi destacada a importância dos polos empresariais na ocupação recente do solo urbano, além dos elementos potencializadores da acessibilidade territorial, como o Polo Industrial de Tubarão. Como fator significativo para a integração dos municípios da RMGV, foi sugerida a gestão integrada de *microacessibilidade*, por meio de uma *norma única* para todos os municípios, a ser elaborada conforme os padrões já adotados pelas prefeituras, que têm por base a NBR 9050. Outra proposta que destaca o viés metropolitano das discussões é a construção de uma *terceira via* de ligação entre a Serra e o município de Vitória, uma vez que as ligações viárias existentes – a BR-101 e a rodovia Norte-Sul já se encontram sobrecarregadas.¹²⁵

4.2.3 Viana

Entre os primeiros aglomerados populacionais do ES, o município de Viana, cujas origens remontam o séc. XIX, conserva alguns vestígios históricos e culturais nos casarios antigos que resistem ao tempo, preservando a memória de sua criação como município desmembrado de Vitória. Viana atualmente apresenta o segundo menor índice de concentração de renda da Região Metropolitana e o terceiro em renda *per capita*. Contudo, em seu território estão instaladas sete das maiores empresas do Estado, e seu setor industrial representa cerca de 42% do PIB do município. Com localização privilegiada, terceiro maior município em extensão territorial entre os que

¹²⁵ (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2, p.159); conforme informação obtida por ocasião da audiência pública ocorrida em Vitória em 22/12/2018, já existe a proposta de uma terceira via, paralela à rodovia Norte-Sul, que se encontra em fase inicial de estudos, com a previsão de ser construída em três etapas. (inf. conf.: <http://www.serra.es.gov.br/site/>)

atualmente integram a RMGV, Viana detém 60% de área rural e uma significativa produção agropecuária¹²⁶.

Na área situada às margens da Rodovia que atravessa o município predominam as atividades econômicas, industriais e de serviços, que refletem o atual crescimento da área metropolitana. Confirmando essa condição de dependência, que ainda marca a configuração locacional da cidade, a esse respeito Abe (1999) descreve que a parcela mais desenvolvida e de maior densidade demográfica e ocupacional do município de Viana

localiza-se nas áreas planas ao longo da rodovia federal, principalmente no trecho contíguo a Cariacica em que, após se confluírem, se confundem a BR-101 e a BR-262, como reflexo do crescimento mais recente da área metropolitana. (ABE, 1999, p. 325)

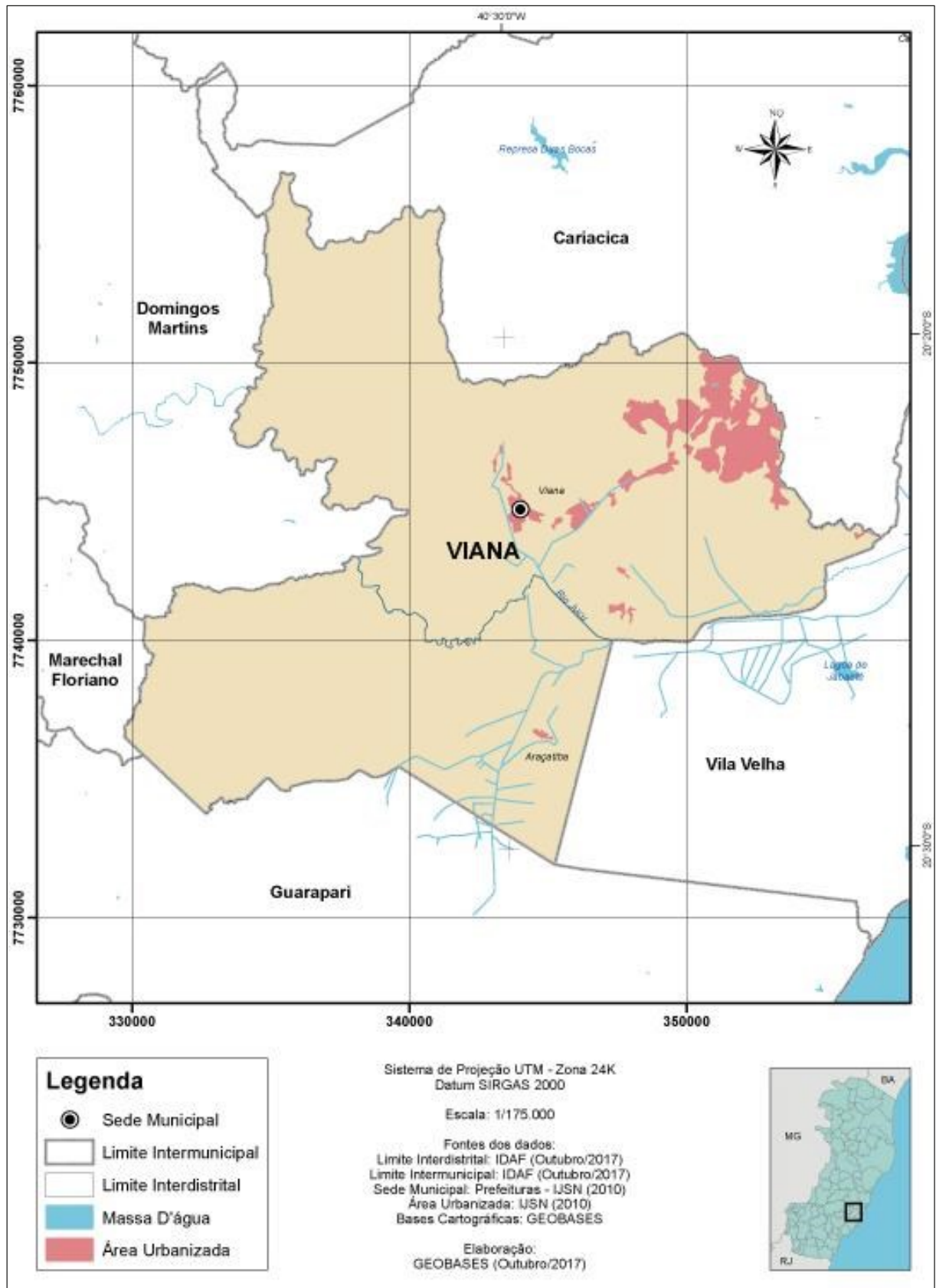
A configuração territorial do município, condicionada pela sua morfologia natural, faz com que os bairros de Viana sejam fortemente dependentes da rodovia. Em alguns pontos, esses bairros se encontram territorialmente afastados, ligando-se aos eixos viários principais por meio de vias coletoras¹²⁷. O município de Viana limita-se ao norte com Cariacica, a leste com Vila Velha, ao sul com Guarapari e a oeste com Domingos Martins e Marechal Floriano, onde ocorrem concentrações remanescentes de Mata Atlântica (ver mapa 12).

Conforme apontado no PDUI, a parte oeste do município de Viana, juntamente com Guarapari, concentra grandes áreas dessas reservas nativas. No caso de Viana, tais áreas possuem relevo mais acidentado e incorporam nascentes de cursos d'água que abastecem a Região. Sendo assim, esse conjunto de áreas ainda preservadas, representa um importante ativo ambiental para a RMGV¹²⁸.

¹²⁶ Informações do *website* da Prefeitura Municipal de Viana (<http://www.viana.es.gov.br/site/pagina/>).

¹²⁷ "Situado próximo aos contrafortes da Serra do Mar, o sítio do Município é fortemente ondulado e, por isso, os loteamentos que deram origem aos bairros estão localizados nas áreas baixas por entre as elevações". Os bairros Vila Betânia, Canaã, Areinha e Marcílio de Noronha são do final da década de 1970; os bairros Vila Nova, Nova Betânia, Universal, Ipanema, Industrial e Eldorado, da década de 1980. (ABE, 1999, p.325). Obs.: considerando que o texto em referência seja de 1999 (portanto, há cerca de 20 anos), ressaltamos que, embora esses bairros atualmente encontrem-se mais adensados e relativamente desenvolvidos, permanece a sua condição de dependência em relação à rodovia.

¹²⁸ Os rios Santa Maria de Vitória e Jucu tem suas cabeceiras incorporadas nos territórios de Viana e Guarapari; este fato remete à importância do aprofundamento do planejamento metropolitano, assim como o envolvimento dos municípios vizinhos à Região, como forma de garantir a manutenção e as melhorias das condições ambientais da metrópole. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2, p.77)



MAPA 12 – Município de Viana/ES (fonte: IJSN)

Devido às condições físico-territoriais do município, a Sede de Viana destaca-se com relação à concentração de atividades, principalmente administrativas. Entretanto, os bairros Marcílio de Noronha, Canaã e Vila Bethânia vêm cumprindo, atualmente, significativa representatividade no setor de serviços, constituindo uma região que pode ser caracterizada como potencial de **nova centralidade**. É importante ressaltar que este fato deve-se atribuir à existência de infraestrutura de transporte e logística atualmente em expansão nesta região (IJSN, PDUI, 2017, Vol.2, pp. 95, 159).

4.2.3.1. Diretrizes da PMVI para implementação do EIV

Com o objetivo de atender coerentemente às necessidades de controle do uso do solo, a Prefeitura Municipal de Viana (PMVI¹²⁹) também procurou adotar normas legais para a gestão de impactos no meio urbano, inicialmente com foco nas questões ambientais. Somente mais tarde, por meio de lei municipal específica, procura adequar-se às premissas contidas no Estatuto da Cidade. Na busca de informações mais específicas sobre os procedimentos adotados e algumas questões pertinentes, foi inicialmente realizada entrevista com um representante da equipe técnica de análise de EIV, da SEMOD/PMVI¹³⁰.

LEGISLAÇÃO RELACIONADA À IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO MUNICÍPIO DE VIANA	
PLANO DIRETOR	Lei Municipal nº 2.829/2016 (PDM): Título IV, cap. I, seção I, art. 220-226; (empreendimentos geradores de impactos urbanos e interferências no tráfego); título V, cap. IV, seção II, art. 430-437 (“Do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Do Relatório de Impacto Urbano); Título VI, cap. II, seção II, art. 479-486 (CMDU *); cap. IV, seção I, art. 495-498 (Audiências, Debates e Consultas públicas); anexo 4 (empreendimentos sujeitos ao EIV)
Leis anteriores relacionadas	Lei Orgânica -1990: art. 185 (menciona Estudo de Impacto Ambiental)
EIV - legislação atual	Dec. 215/2013 (regulamenta a elaboração do EIV) Dec. 204/2017 (reestrutura a CIAEIV) (**) Lei nº. 2.846/2017 (altera artigos sobre a composição e organização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU)
(*) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – criado pela LM nº 1.876/2006	
(**) Comissão Interna para Análise do Estudo de Impacto de Vizinhança	

QUADRO 3

¹²⁹ Aqui e onde ocorrerem outras citações, utilizamos **PMVI** como sigla da Prefeitura Municipal de Viana, para diferenciar com a Prefeitura Municipal de Vitória, que será mencionada neste estudo com a sigla usual (PMV).

¹³⁰ Secretaria Municipal de Obras e Desenvolvimento / Prefeitura Municipal de Viana-ES.

Para complementar informações a respeito da implementação do EIV – de modo semelhante às demais prefeituras do recorte territorial deste estudo – foi feito um levantamento referente ao histórico da legislação específica ao tema. No quadro 3 acima, encontra-se a lista das normas legais diretamente relacionadas à implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança no município de Viana.

Nos mesmos termos de outras leis similares, a Lei orgânica do município de Viana, (também de 1990) menciona em seu art. 185, a exigência do “estudo prévio de impacto ambiental”. Neste caso, vale ressaltar aqui, a influência de uma Lei Municipal específica, composta no ano anterior (1989) que cuidava da gestão ambiental no município¹³¹. Contudo, a efetiva implementação de políticas para a gestão de impactos no município de Viana veio com o Plano Diretor Municipal, por meio da Lei Municipal nº 2.829, promulgada em 27/12/2016. O texto dispõe sobre os “empreendimentos geradores de impacto urbanos e interferências no tráfego”, para os quais determina a obrigatoriedade do EIV¹³².

Vale o destaque das diretrizes para os Eixos de Dinamização Urbana (EDU), que correspondem às vias com maior capacidade de absorção de “impactos urbanos decorrentes da implantação de atividades econômicas e empreendimentos” (LM nº 2.829/2016, arts.347-349). Na seção que trata do Estudo de Impacto de Vizinhança, encontram-se como objetivos, a definição de medidas mitigadoras e compensatórias, estas últimas para minimizar os impactos *negativos* produzidos por “empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas”. Com propósitos semelhantes, são recomendadas medidas *intensificadoras* para os impactos positivos (*id., ibid.*, art.430, parágrafo 3º, incisos I e II). Em seguida, orienta-se quanto aos demais objetivos do EIV, nos seguintes termos:

[...] III - democratizar o processo de licenciamento urbano e ambiental;
IV - orientar a realização de adaptações aos projetos objeto de licenciamento urbano e ambiental, de forma a adequá-los as características urbanísticas, ambientais, culturais e socioeconômicas

¹³¹ A Lei Municipal nº 1.050, de 21 de abril de 1989, da política municipal do meio ambiente, que “dispõe sobre a política de proteção, do controle e da conservação do Meio Ambiente e da melhoria de qualidade de vida do Município de Viana” regulamenta o “estudo prévio de impacto ambiental também mencionado na Lei Orgânica.

¹³² “A instalação de empreendimentos geradores de impactos urbanos e interferência no tráfego no Município de Viana fica condicionada à aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e do Poder Executivo Municipal, do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)”. (Lei Municipal nº 2.829/2016, - “Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial, institui o Plano Diretor Municipal de Viana – PDM e dá outras providências”; título IV, cap. I, seção I, art. 226)

locais; V - assegurar a utilização adequada e sustentável dos recursos ambientais, culturais, urbanos e humanos; VI - subsidiar processos de tomadas de decisão relativos ao licenciamento urbano e ambiental; VII - contribuir para a garantia de boas condições de saúde e segurança da população; VIII - evitar mudanças irreversíveis e danos graves ao meio ambiente, às atividades culturais e ao espaço urbano. (art. 430, parágrafo 3º)

As listas de Classificação das Atividades e dos Empreendimentos Sujeitos ao Estudo de Impacto de Vizinhaça encontram-se, respectivamente, nos anexos 02 e 04. A fim de orientar a elaboração dos EIV's, o Plano Diretor também instrui quanto ao conteúdo mínimo para análise de impactos, com questões gerais a serem abordadas, descritas de modo análogo aos demais planos diretores. Entre essas questões, destacamos neste PDM:

[...] VI - a geração de tráfego e de demandas por melhorias e complementações nos sistemas de transporte coletivo e de circulação não motorizada, em especial de bicicletas e pedestres; VII - os efeitos da volumetria do empreendimento e das intervenções urbanísticas propostas sobre a ventilação, iluminação, paisagem urbana, recursos naturais e patrimônios culturais do entorno; X - o acúmulo de impactos urbanos, ambientais, socioeconômicos e culturais gerados tanto pelos empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas propostas quanto já existentes. (art. 430, parágrafo 4º, incisos I a X)

Quanto às ações administrativas, o Plano Diretor responsabiliza a comissão de análise (CIAEIV) e delinea basicamente a natureza e legitimidade do Termo de Referência a ser composto para roteiro dos EIV's, sem detalhar seu conteúdo. Reforça o papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) como órgão consultivo e deliberativo para a gestão da cidade nos arts. 431 e 432. Para complementar os objetivos do EIV, para as ações de contrapartida destinadas ao empreendedor com o objetivo de minimizar ou anular os impactos gerados, a lei recomenda medidas *mitigadoras*, *compensatórias* e "*potencializadoras dos impactos positivos*" (art. 434 - II, III, IV). Em seguida, a obrigatoriedade de realização de Audiências Públicas para avaliação dos EIV encontra-se nos artigos 495 a 498.

Vale ressaltar ainda que o atual PDM de Viana prevê a exigência do EIV nos projetos de parcelamento do solo e de loteamentos "que interfiram, ou que tenham ligação com rede rodoviária oficial", devendo ser providenciadas "soluções viárias adequadas e

definidas no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)”¹³³. Como provimento legal para a gestão dos instrumentos de políticas públicas no município de Viana, a Lei municipal nº 2.696, de 18/04/2017, reestrutura o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). O Dec. nº 204, de 01/09/2011 consolida a criação da Comissão Interna para atuar na Análise do Estudo de Impacto de Vizinhança (CIAEIV).

Com respeito ao quantitativo de Estudos de Impacto de Vizinhança e respectivos Relatórios (RIV) aprovados em Viana até o momento, os números são pouco significativos (conforme o Anexo 1). Isto pode ser atribuído ao fato de ainda ser recente a implementação do EIV no município, além das dificuldades de aprovação de estudos em virtude de pendências no atendimento às exigências.

4.2.4 Vila Velha

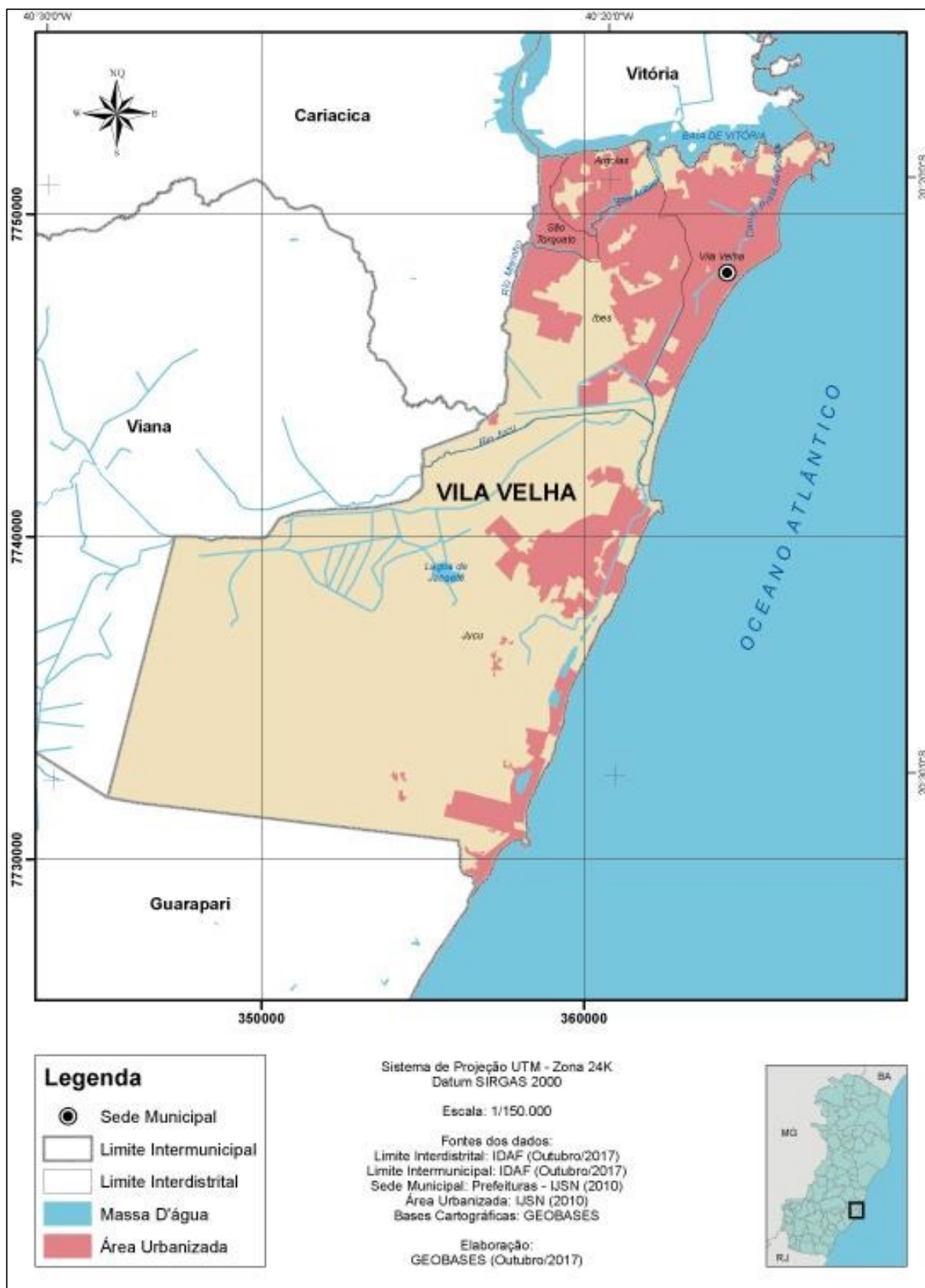
Um dos mais antigos municípios brasileiros, fundado como o primeiro núcleo urbano do Estado do Espírito Santo, Vila Velha possui trinta e dois quilômetros de litoral com belas praias, que atualmente destacam-se entre os ícones turísticos do ES. Além de abrigar dois importantes patrimônios históricos e arquitetônicos, entre os quais destaca-se o Convento da Penha¹³⁴, a cidade também oferece atividades de ecoturismo e áreas para a prática de esportes e eventos de âmbito estadual e nacional. O município dista 5 km da capital, Vitória¹³⁵, limitando-se pelo lado norte desta. Os demais limites municipais de Vila Velha são: ao sul, Guarapari, a oeste, Cariacica e Viana, e a leste, sua extensa faixa litorânea (ver mapa 13).

De acordo com Abe, o município de Vila Velha teve seu crescimento demográfico intensificado desde a década de 1950, quando sua população foi duplicada, em virtude das já mencionadas migrações decorrentes da erradicação dos cafezais, além

¹³³ “Nos projetos de loteamento que interfiram ou que tenham ligação com a rede rodoviária oficial, deverão ser solicitadas instruções, para a construção de acessos, ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) ou Departamento de Estradas de Rodagem do Espírito Santo (DER-ES), conforme o caso; e, no caso de ferrovias, ao órgão federal competente, e estes acessos devem conter soluções viárias adequadas definidas no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a ser analisado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). (*id.*, *ibid.*, arts. 285, parágrafo único e 346, parágrafo único).

¹³⁴ O Convento da Penha, cuja construção teve início no século XVI, é o mais antigo convento mariano do Brasil. Como monumento histórico do Espírito Santo, o santuário foi eleito pelo *site* de viagens *TripAdvisor*, um dos dez pontos turísticos mais bem avaliados do Brasil (em 22/10/2018). O Convento recebe anualmente, em média 2 milhões de visitantes. (fonte: <http://www.vilavelha.es.gov.br>).

¹³⁵ Informações do *website* da PMVV (<https://sistemas.vilavelha.es.gov.br/guiaturistico/paginas/nossa-cidade>).



MAPA 13 – Município de Vila Velha/ES (fonte: Geobases)

da expansão de atividades portuárias da CVRD, para movimentação de minérios de ferro e carvão (ABE, 1999, p.321). Na década de 1960, o aterramento e pavimentação da rodovia ES-060 (hoje municipalizada e denominada Av. Carlos Lindemberg) definiu um novo vetor estruturante para o município, atraindo a ocupação para amplas áreas do entorno, que formaram os bairros de Alvorada, Cobilândia, Marilândia, Santa Inês e Ibes.

Conforme relata Abe, em uma avaliação que se confirma atualmente, a Av. Carlos Lindemberg, tornada importante eixo viário metropolitano, abriga grandes empreendimentos de comércio e serviços para atender às demandas locais e alguns estabelecimentos de caráter regional. Como via de circulação metropolitana e local, a Av. Carlos Lindemberg configura-se como eixo viário que liga os municípios da franja sul da RMGV (Vila Velha, Cariacica e Viana), evidenciando-se sua importância como elo de ligação com Vitória.

A Rodovia Leste-Oeste (ver nota 114, subitem 4.2.1.1) complementa o sistema de ligação viária entre os municípios de Vila Velha e Cariacica e representa grande potencial de reestruturação do espaço urbano da porção sul da área conurbada da Grande Vitória (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2, p.145). Vale destacar ainda a Rodovia Darcy Santos como importante via de ligação com a Rodovia Leste-Oeste, que também constitui um corredor de concentração de atividades no município de Vila Velha. Neste critério incluem-se a Estrada/Avenida Jerônimo Monteiro, assim como a Rodovia do Sol e as principais avenidas locais (*id.,ibid.*, p. 92).

Com respeito ao processo de expansão urbana e de formação do contingente populacional de Vila Velha, destaca-se a área atualmente mais adensada do município, correspondente aos bairros Praia da Costa, Itapuã e Itaparica. Segundo Abe (1999), até os anos 1980 esses bairros eram esparsamente ocupados por habitações unifamiliares, sendo algumas destas de veraneio. A partir de 1989, após a abertura ao tráfego da Terceira Ponte¹³⁶, essa região passou por uma grande transformação, vindo a tornar-se uma área adensada e verticalizada.

¹³⁶ A ponte Deputado Darcy Castello de Mendonça, conhecida como “Terceira Ponte”, que liga o município de Vila Velha ao município da Capital, Vitória, foi inaugurada em 23 de agosto de 1989, após um período de 11 anos de construção. (fonte: <https://www.gazetaonline.com.br> – acesso em 27/12/2018)

Consequentemente, tornada acessível com a abertura de um novo eixo viário, a ocupação dessa área proporcionou a expansão urbana junto à orla continental sul da RMGV. Assim, constitui-se uma área com potencial de redistribuição do espaço comercial e de serviços fora dos limites de Vitória, além de alternativas para habitação destinada a diversas camadas sociais – principalmente de alta renda (ABE, 1999).

De acordo com o diagnóstico para o PDUI, por ocasião das oficinas realizadas em cada município, no caso de Vila Velha foi evidenciada a vocação de potencial turístico e histórico da cidade. Ressalte-se também que foram destacadas as questões relativas ao desenvolvimento econômico das áreas lindeiras às vias estruturantes já mencionadas, e a expansão da malha urbana direcionada para a região sul do município (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2, p.159).

4.2.4.1. Diretrizes da PMVV para implementação do EIV

Quanto à prevenção de impactos no município de Vila Velha, os primeiros passos nessa direção demonstram que algumas iniciativas legitimaram a gestão do uso do solo e a minimização dos impactos gerados no ambiente urbano. Por meio de alguns atos administrativos efetuados pela Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV), algumas das normas anteciparam-se à promulgação do Estatuto da Cidade, sendo suas diretrizes mais tarde ampliadas e reformuladas para a efetiva implementação do EIV, até os dias atuais. Em Vila Velha também foi realizada entrevista com analista técnica de EIV, representante da SEMDU/PMVV¹³⁷, assim como o levantamento de Estudos de Impacto aprovados no município e modelos de Termos de Referência adotados. Foram também acompanhadas duas audiências públicas realizadas em período recente, destinadas a um mesmo Estudo de Impacto de Vizinhança¹³⁸.

Paralelamente, em procedimento semelhante ao adotado em relação às demais prefeituras municipais, foi feita verificação de alguns EIV's tomados como exemplares e seus desdobramentos, assim como alguns casos especiais que comprovassem algumas peculiaridades. Finalmente, feito o levantamento das leis, decretos e normas

¹³⁷ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/Prefeitura Municipal de Vila Velha-ES.

¹³⁸ As duas audiências públicas referem-se à apresentação de RIV e PCA para aprovação do Terminal Portuário e Terminal de Granéis de Capuaba, com os estudos elaborados conjuntamente. Os empreendimentos localizam-se na região de Paul, antigo bairro portuário da cidade, densamente povoado. As reuniões assistidas foram realizadas no bairro, em 26/09/2018 e 04/10/2018. (O relato dessas audiências encontra-se no Anexo 1)

municipais destinados à prevenção de impactos e à exigência do EIV no âmbito municipal, os resultados apresentam-se no quadro 4:

LEGISLAÇÃO RELACIONADA À IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO MUNICÍPIO DE VILA VELHA	
PLANO DIRETOR (ATUAL)	Lei Municipal 4.575/2007 (PDM) Lei Complementar nº 4.996/2010 (altera artigos e quadros anexos do PDM) Lei Complementar nº 065/2018 (revisão decenal do PDM) Título III, cap. IX, seção XII, art.276-281 (EIV);
Leis anteriores relacionadas	Lei Orgânica-1990: arts. 68-69 (Audiência Pública e participação popular); art. 149 (relatório de impacto socioeconômico); art. 198 (estudo prévio e relatório de impacto ambiental) Lei Mun. 3.784/março/2001 (art. 4º-7º: prevê Relatório de Impacto Urbano)
Leis correlatas	Dec. 321/2003 (regulamenta art. 5º da Lei Mun. 3.784/2001) sobre RIU Dec. 232/2014 (classificação das atividades conf. o grau de impacto – CNAE*)
EIV - legislação atual	Dec. 80/2016 (cria CEEIV, regulamenta as formas de elaboração e apresentação, tramitação e prazos do EIV) (**); Termo de Referência padrão (anexo único)
<p>(*) CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) é uma forma de padronizar os códigos de atividades econômicas em todo o país, utilizada para enquadrar empresas, utilizada também nas prefeituras e na legislação municipal como parâmetro para a classificação de graus de impacto de vizinhança.</p> <p>(**) CEEIV (Comissão Especial de Análise do Estudo de Impacto de Vizinhança), instrui sobre o EIV (características e objetivos) em todas as instâncias; regulamenta a realização de Audiência Pública e anexa um Termo de Referência padrão para os Estudos de Impacto de Vizinhança no município.</p>	

QUADRO 4

A exemplo das demais cidades já citadas, a Lei Orgânica do município de Vila Velha, também promulgada em 1990, antevia a necessidade de controle do uso do solo urbano e de democratização do processo de gestão municipal. Neste sentido, prevê a realização de audiências públicas para legitimar a participação popular em diversos atos administrativos e para decisão quanto aos “projetos de licenciamento que envolvam impacto ambiental e urbanístico” (art. 69, inciso I). Estabelece ainda o “relatório de impacto socioeconômico” para aprovação de “atividades e obras de médio ou grande porte que aglomeram grande número de pessoas e provoquem aumento ou interferência no fluxo de tráfego local, na comunicação e no conforto urbano” (art. 149). Como medida de prevenção semelhante às outras normas da mesma natureza, esta Lei orgânica também estabelece a exigência de “estudo prévio e relatório de impacto ambiental” (art. 198).

Ainda no período anterior à promulgação do EC, a Lei municipal nº 3.784 (26/03/2001) institui a obrigatoriedade do Relatório de Impacto Urbano – RIU. Recomenda sua elaboração por profissionais habilitados, “para a aprovação de empreendimentos públicos ou privados” que possam causar “excepcional sobrecarga na capacidade da infraestrutura urbana”, ou “provocar danos ao meio ambiente natural ou construído” (art. 4º). Para o conteúdo do RIU, a lei estabelece os aspectos a serem considerados: sistema viário urbano e de transporte; infraestrutura básica; meio ambiente natural e padrões de uso e ocupação do solo na vizinhança (art. 6º). Para apreciação e eventual aprovação do RIU, a lei responsabiliza o então Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – CONDUMA (criado anteriormente pela LM nº 2.457/1988), recomendando a exigência de “obras e medidas atenuadoras e compensadoras do impacto previsível” (art. 7º).

Na Lei nº 4.575/2007, atual Plano Diretor Municipal de Vila Velha, que se encontra em processo de revisão, destacam-se alguns dispositivos referentes à gestão de impactos de vizinhança. Os artigos 120 a 123 definem os graus de impacto urbano para atividades de uso não residencial, seguindo-se o entendimento do que é caracterizado como “Empreendimentos de Impacto”:

Usos e Atividades de Impacto à Vizinhança são todos aqueles que possam vir a causar alteração significativa no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infraestrutura, quer se instalem em empreendimentos públicos ou privados, os quais serão designados ‘Empreendimentos de Impacto’ (art. 124)

Para a análise desses empreendimentos e atividades, o PDM propõe que sejam também observados critérios quanto ao impacto ambiental, considerando a poluição sonora, atmosférica e hídrica, assim como a geração de resíduos sólidos, além de impactos na mobilidade urbana (art.127, inciso I). Os artigos 259 a 262 instituem e regulamentam a composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (COMDUR) para atuar no apoio à implementação do Plano Diretor e como órgão consultivo e deliberativo para auxílio na execução das políticas urbanas no município.

Em atendimento à exigência do Estatuto da Cidade quanto à publicidade do EIV e seu respectivo RIV, o artigo 345 orienta sobre a realização de audiência pública “antes da decisão sobre o projeto” (parágrafo 2º). O artigo 387 instrui sobre a finalidade e os

procedimentos para a realização dessas reuniões. Atualmente, para auxílio à implementação do EIV, o Poder Público municipal conta com o Dec. nº 80 (16/05/2016), que, com a criação da comissão especial de análise do EIV (CEEIV), regulamenta a elaboração, os prazos e a apresentação do EIV, incluindo anexo único com Termo de Referência de conteúdo padrão.

Na revisão decenal do Plano Diretor Municipal de Vila Velha, pela LC nº 065/2018¹³⁹, concluída após um período de debates para o aprimoramento de seu conteúdo, várias alterações constituíram o texto final. Vale o destaque para a criação de “Núcleos de Desenvolvimento (ND)”: “parcelas do município que se situam em áreas identificadas como potenciais norteadoras para o desenvolvimento da cidade de forma equilibrada e sustentável”¹⁴⁰. Com referência à gestão de impactos de vizinhança, algumas mudanças propõem a simplificação dos processos administrativos para implementação do EIV: o art. 61 (Título III, cap. II) consta a lista de classificação dos graus de impacto, para atividades condicionadas ao EIV.

No capítulo IX, “Do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV” (arts. 276-281), reforçam-se as premissas para a avaliação e aprovação de “empreendimentos de grande impacto urbano e ambiental”, a serem apreciados pela Administração Municipal e pelo Conselho Municipal da Cidade – CMC (art. 276). Para orientação sobre a elaboração do EIV, o art. 278 apresenta um roteiro com questões a serem abordadas: adensamento populacional, valorização imobiliária, aumento de demanda por equipamentos urbanos e equipamentos comunitários, sobrecarga no sistema de circulação e transportes.

Quanto às medidas para redução dos efeitos negativos gerados, são indicadas algumas melhorias na infraestrutura urbana, que deverão ser cumpridas como condicionantes à implantação de alguns empreendimentos. Neste trecho, que inclui contrapartida financeira para aplicação em programas específicos, recomendam-se as medidas a serem determinadas conforme o caso:

¹³⁹ A Lei Complementar nº 065/2018: “institui a revisão decenal da Lei Municipal n 4575/2007 que trata do Plano Diretor Municipal no âmbito do Município de Vila Velha e dá outras providências”. Esta lei foi protocolada na Câmara Municipal de Vila Velha, em 09/11/2018, e atualmente se encontra aguardando análise de vetos para posterior promulgação. (Informações do *website*: <http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2018>)

¹⁴⁰ Nestes termos, a lei propõe a identificação de áreas específicas como *vetores de crescimento*, objetivando o uso e ocupação dessas áreas de forma controlada, mediante a implementação de instrumentos do EC: “Para cada núcleo serão definidos índices e parâmetros urbanísticos específicos”. (Cap. III, seção VI, art. 106; arts. 107-137)

I - ampliação das redes de infraestrutura urbana; II - área de terreno ou área edificada para instalação de equipamentos comunitários em percentual compatível com o necessário para o atendimento da demanda a ser gerada pelo empreendimento; III - ampliação e adequação do sistema viário, faixas de desaceleração, pontos de ônibus, faixas de pedestres, semaforização; IV - proteção acústica, uso de filtros e outros procedimentos que minimizem incômodos da atividade; V - manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área; VI - cotas de emprego e cursos de capacitação profissional, entre outros; VII - percentual de habitação de interesse social no empreendimento; VIII - possibilidade de construção de equipamentos sociais em outras áreas da cidade; IX - manutenção de áreas verdes; X - compensação pecuniária, cujos recursos serão aplicados exclusivamente em programas habitacionais de interesse social no Município. (LC nº 065/2018, art. 279)

Cabe destacar que o novo PDM inclui o anexo I – mapa C 5, que contém o mapeamento dos graus de impacto, que anteriormente constava em lista anexa ao Dec. nº 232/2014. Com respeito à publicidade dos documentos do EIV e a necessária realização de audiência pública, antes de tomada de decisão quanto à aprovação do projeto de empreendimentos geradores de impacto, o art. 281 apenas determina sua obrigatoriedade. Em seguida, em substituição ao órgão responsável pelas decisões sobre o EIV, entre outras atribuições da gestão administrativa, os arts. 320 e 321 estabelecem a reorganização do Conselho Municipal da Cidade – CMC (Título IV, cap. I, seção III).

Ressalte-se que, em virtude da evolução da implementação do EIV no município, registram-se números relativamente expressivos quanto aos Estudos aprovados. Contudo, constatadas algumas lacunas relacionadas à efetiva participação popular nas decisões para a gestão de impactos, faltam registros de realização de audiências públicas nos primeiros anos de implementação e obrigatoriedade do EIV, mesmo a partir do período de vigência do Estatuto da Cidade.

Entretanto, para legitimar a implementação do EIV, atendendo integralmente as obrigações atribuídas ao Poder Público municipal, (conforme estabelecido no EC - art. 2º, XIII), as audiências públicas passaram a fazer parte efetiva do processo de aprovação. Com isto, reforça-se o cumprimento do que determina o art. 37, parágrafo único do Estatuto da Cidade, sobre a publicidade dos documentos do EIV/RIV. Em duas audiências públicas recentemente realizadas para apresentação do EIV

elaborado conjuntamente para dois empreendimentos – o Terminal Portuário (TPES) e o Terminal de Granéis de Capuaba (TGC), houve ampla participação popular. Os desdobramentos dessas audiências públicas são narrados no Anexo 1 deste estudo.

4.2.5 Vitória

A capital do Espírito Santo foi fundada alguns anos após a criação do primeiro núcleo urbano do Estado (que se tornaria mais tarde a cidade de Vila Velha), permanecendo por longo período como um pequeno povoado, isolado e de feições coloniais¹⁴¹. As intervenções realizadas para transformação da configuração territorial de Vitória, tiveram inicialmente um “caráter acentuadamente sanitaria e higienizador” (ABE, 1999, p. 314). Nesse sentido, vale destacar o projeto conhecido como “Novo Arrabalde”¹⁴², iniciado no final do século XIX, com a urbanização da área que compreende os atuais bairros Praia do Canto, Santa Lúcia, Lourdes e Jucutuquara.

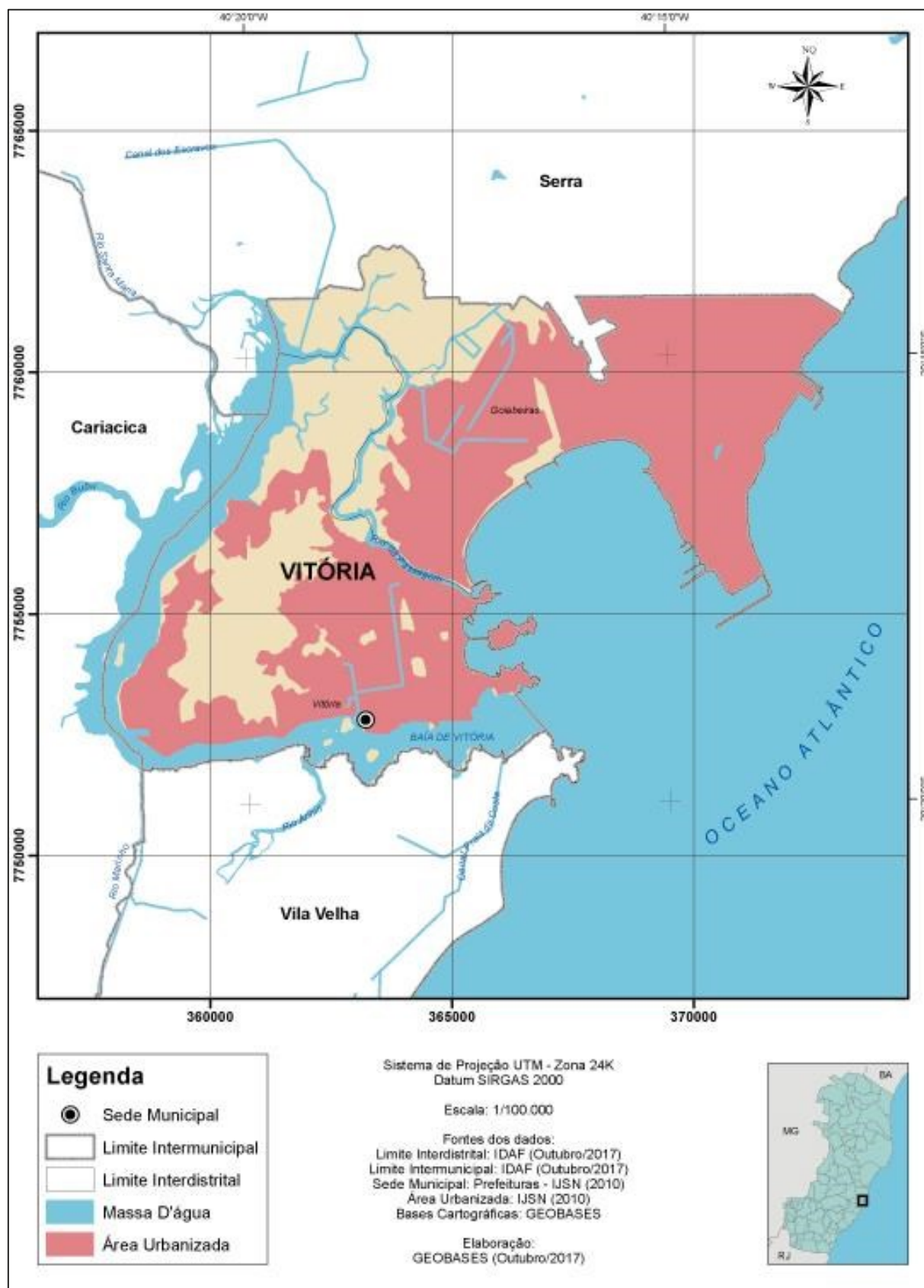
A partir de meados do século XX, ocorreram transformações urbanas e mudanças físico-territoriais que promoveram a expansão da área que conformava originalmente a “Ilha de Vitória”. Sua malha urbana começa a se estender por diversos pontos da ilha, avançando em direção à porção continental do município, cuja ocupação se consolidou efetivamente nos anos 1960¹⁴³.

O município de Vitória, atualmente formado pelo território insular e a porção continental, limita-se ao norte com o município da Serra, ao sul com Vila Velha, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com o município de Cariacica (ver mapa 14).

¹⁴¹ “Os efeitos desse isolamento se estenderiam até início do séc. XX, ficando a “Capitania” relegada ao ostracismo e mesmo à regressão. Quando Vitória foi feita cidade, em 24 de fevereiro de 1823, [...] tinha apenas 5.000 mil habitantes” (ABE, 1999, p. 311); (Ver também item 3.2.2 – Formação da RMGV)

¹⁴² Projeto idealizado pelo engenheiro Saturnino de Brito, que presidiu um Comissão Especial para realização das obras, que consistiam no traçado, drenagem, largura e orientação das vias e no tamanho e orientação dos lotes, prevendo abastecimento de água, serviços de bondes e iluminação a gás; iniciado em 1895, ampliou em cinco vezes a área urbanizada da cidade de Vitória (*id.*, *ibid.*, p. 314).

¹⁴³ A transposição do canal da Passagem viabilizou a ocupação da planície continental norte do município de Vitória, que começou a ser ocupada através de obras de drenagem e aterros, com a instalação do aeroporto e o campus da UFES. O bairro Jardim da Penha, que passa a abrigar um conjunto habitacional (BNH), desenvolvendo-se a partir da década de 1970; o bairro Jardim Camburi, que anteriormente existia como loteamento de balneário, torna-se viável como bairro residencial a partir de obras de infraestruturas que impulsionam seu crescimento a partir da década de 1980. (ABE, 1999, p. 321)



MAPA 14 – Município de Vitória/ES (fonte: Geobases)

As obras de intervenção na cidade evidenciaram a intenção de tornar Vitória um centro urbano regional e de relevância como cidade portuária. Com a chegada da CVRD, a partir dos anos 1940 ocorre um impulso na modernização do Porto de Vitória, transformando a cidade em um dos mais importantes complexos portuários do país, com instalações para uso das companhias siderúrgicas então implantadas na RMGV (IBGE, 2017, p. 56). O centro histórico de Vitória manteve a hegemonia como centralidade urbana até os anos 1970, concentrando as principais atividades públicas e privadas e acumulando a função de polo residencial de classes mais abastadas, que se instalaram na região do Parque Moscoso e posteriormente se deslocaram para áreas mais afastadas do centro tradicional. Nesse período são concluídos os aterros que provocaram alterações no contorno da orla, resultando em outras configurações territoriais que transformam o tecido urbano¹⁴⁴.

Com a crescente demanda por espaços acessíveis, o centro foi inicialmente ampliado pelos aterros, adensamentos e verticalizações, em busca de alternativas para sua expansão e renovação. As classes mais privilegiadas transferem-se para a face leste litorânea da Ilha, urbanizada de acordo com o projeto do Novo Arrabalde, seguidas por algumas atividades que passam a se concentrar nas principais avenidas do bairro Praia do Canto, definindo-se uma nova centralidade (ABE, 1999, p. 412). Ressalte-se que esse deslocamento foi favorecido também pela reestruturação e pavimentação da Av. N. Sra. da Penha, em um processo que se acentuou ao longo do tempo (VILLAÇA, 2017).

Nas décadas seguintes (1980-90), destacam-se as ocupações ao longo da Rodovia Serafim Derenzi, originando diversos bairros e comunidades prioritariamente residenciais, que complementam a conurbação do território insular do município, conferindo à mancha urbana de Vitória um aspecto de anel em torno do Maciço Central¹⁴⁵. Essa mancha urbana, que atualmente atinge todos os limites do município,

¹⁴⁴ Registra-se nessa época, a instalação do complexo portuário de Tubarão e o surgimento dos bairros de Fátima e de Goiabeiras (anos 1960); entre 1970 e 1980 os novos aterros provocaram o desaparecimento das praias de Santa Helena, do Canto de Suá e a incorporação das ilhas do Boi e do Frade ao tecido urbano de Vitória, sendo também concluído o aterro da ilha do Príncipe, com a instalação da atual rodoviária e a construção da segunda ligação da ilha com o continente. (fonte: <http://vitoria.es.gov.br/cidade/>)

¹⁴⁵ Os bairros residenciais e comunidades citados são Nova Palestina, Resistência, Redenção, o Aglomerado São Pedro, Grande Vitória, Estrelinha, Inhanguetá e N. Sra. Aparecida. (*id.*, *ibid.*)

à exceção do Maciço Central, dos topos rochosos dos morros, dos mangues e outras áreas não habitáveis (aeroporto e áreas vizinhas), estende-se em todas as direções.

Vale destacar o caráter de centralidade atualmente atribuído à região da Enseada do Suá. Neste sentido, devido ao adensamento da área, as decisões de planejamento urbano devem ter como princípio norteador a mobilidade urbana. Deste modo, a criação de novos acessos e a reestruturação das vias e do tráfego, entre outras ações necessárias ao suporte dos novos eixos viários, reforçam o caráter metropolitano da cidade. Um exemplo contemporâneo é o eixo Av. Fernando Ferrari – nova Ponte da Passagem, cuja ampliação contribuiu para consolidar os bairros Jardim da Penha, Jardim Camburi e Goiabeiras como importantes subcentros locais.

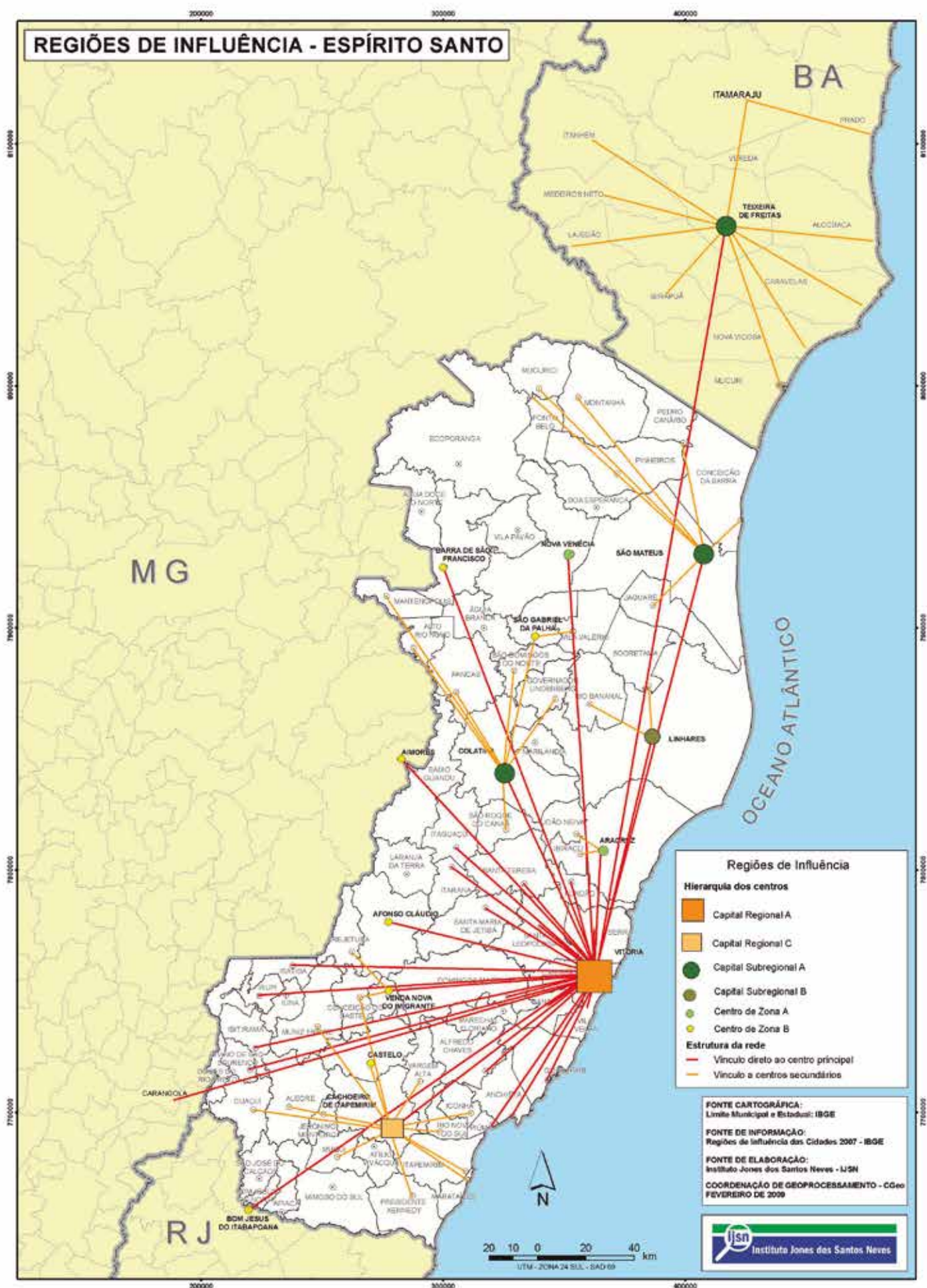
Com uma particularidade diferente de outros polos metropolitanos do Brasil, Vitória é atualmente o quarto município mais populoso da RMGV. Contudo, a cidade abarca uma grande concentração de riqueza, apropriação de renda e infraestrutura voltadas à circulação de mercadorias, muito maior que a média da participação na população¹⁴⁶. De acordo com o REGIC 2007, a cidade de Vitória, como capital do Estado e núcleo da RMGV está posicionada logo em seguida às 12 metrópoles então reconhecidas pelo IBGE, exercendo papel de influência e centralização regional que também coincide com os limites do Estado do ES¹⁴⁷ (mapa 15).

4.2.5.1. Diretrizes da PMV para implementação do EIV

Como cidade que acumula funções político-administrativas – qualidade inerente à sua condição de capital estadual, Vitória destaca-se como um centro urbano de caráter logístico, abrigando empresas comerciais e de serviços de apoio às demais atividades, inclusive de caráter metropolitano. Assim, a gestão de impacto de vizinhança deve cumprir a função cumulativa de administrar o uso do solo urbano e prever desdobramentos nos demais municípios da região metropolitana. Além disto, torna-se necessário um maior controle das atividades a serem implantadas em seu território, considerando sua evolução urbana e sua constituição atual como núcleo

¹⁴⁶ Vitória abriga o único aeroporto do Estado, um Porto e cinco terminais de uso privativo (TUP), no total de nove TUP's existentes no ES. (OLIVEIRA JUNIOR, *et al.* p.43, *in*: Vitória: transformações na ordem urbana, 2014).

¹⁴⁷ Em 2007, o REGIC passa a considerar áreas conurbadas como uma única aglomeração, denominadas “Áreas de Concentração de População – ACPs”, como exemplo a ACP Vitória, constituída por Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. (*id.*, *ibid.*, p.28).



MAPA15 - REDE DE INFLUÊNCIAS A PARTIR DA CIDADE DE VITÓRIA/ES (fonte: IJSN)

metropolitano ligado radialmente às demais cidades pelas principais vias estruturantes da Região Metropolitana e a exiguidade de áreas disponíveis para novas instalações.

No caso de Vitória, as primeiras normativas para a gestão de impacto de vizinhança se mostram pioneiras, em relação aos outros municípios já citados e também ao Estatuto da Cidade. Foi realizada a entrevista, que contou com três analistas da SEDEC/PMV¹⁴⁸, e que também apresentaram um resumo da evolução do EIV no município ao longo do período de sua implementação. Foi feito também o acompanhamento de uma audiência pública para apresentação do EIV/RIV de um empreendimento a ser implantado às margens da “Rodovia Norte-Sul”, importante via que liga Vitória com o município da Serra. No quadro 5 é demonstrado o levantamento dos marcos regulatórios referentes à prevenção de impactos e à implementação e normatização para o EIV no município de Vitória.

LEGISLAÇÃO RELACIONADA À IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO MUNICÍPIO DE VITÓRIA	
PLANO DIRETOR (ATUAL)	Lei Municipal 9.271/2018 – EIV: Título III, cap. I, seção III: arts. 66-78; título VII, cap. II, seção IV, arts. 290-296 (CMPU*); seção VIII, art. 304 (Audiência Pública)
Leis anteriores relacionadas	Lei Orgânica 1990 (art. 160; art. 171, VII) Lei Mun. 4.167/1994 (PDU) : cap. III - seção VII-art. 70-73 (Relatório de Impacto Urbano); art. 85; Dec. 9.945/1996 (define parâmetros p/ exigência do RIU); Lei Mun. 4.821/1998 - Código de Edificações – art. 14, XII; art.26, VII (**) Dec. 10.325/1999 (regulamenta Relatório de Impacto Urbano);
Leis correlatas	Lei Municipal 6.705/2006 (PDU) EIV: art. 138, 143; cap. I - seção II: art. 144-149; Lei Mun. 6.074/2003; Lei Mun. 7.644/2008 (alteram Código de Edificações)(**)
EIV - legislação atual	Dec. 14.242/2009 (regulamenta Comissão de análise para EIV – criada por Lei 6.705/2006); Dec. 14.243/2009 (regulamenta TR e processos para o EIV); Lei Mun. 8.289/2012 (def. regras para Audiências Públicas); Lei Mun. 8.295/2012 (obrigatoriedade de presença de tradutor de LIBRAS para as audiências públicas) Dec.16.223/2015; Dec. 17.137/2017 (regulamentam alguns artigos do Decreto nº 14.242/2009)
(*) CMPU (Conselho Municipal de Política Urbana): órgão consultivo e deliberativo que também atua na aprovação de Estudos de Impacto de Vizinhança, no município de Vitória.	

QUADRO 5

¹⁴⁸ Secretaria de Desenvolvimento da Cidade/Prefeitura Municipal de Vitória-ES

No âmbito da prevenção de impactos, como medida anterior à promulgação do EC, a Lei orgânica do município de Vitória (05/04/1990) prevê o “Relatório de Impacto Urbano para investimentos que provoquem mudanças significativas na estrutura espacial do Município ou na região em que ele se insere” (art. 160). Mais adiante, menciona também “estudo prévio de impacto ambiental”, para “atividades de significativo potencial poluidor, incluindo a avaliação de efeitos sobre o meio ambiente, bem como sobre a saúde dos trabalhadores e da população” (art. 171, VII).

Na sequência, para aprimorar os procedimentos, a Lei Municipal nº 4.167/1994 (Plano Diretor Urbano), cria o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano – CMPDU (art.18). Institui o “Relatório de Impacto Urbano” (RIU), que deve ser elaborado por “profissionais habilitados”, e exigido para “empreendimentos, públicos ou privados”, que venham a representar uma “excepcional sobrecarga na capacidade da infraestrutura urbana ou, ainda, que possam vir a provocar danos ao meio ambiente natural ou construído” (art. 70).

Como complemento às normas para a gestão de impactos, o Dec. nº 9.945/1996 define parâmetros para empreendimentos de impacto e estabelece procedimentos para apresentação do RIU; ato em seguida regulamentado pelo Dec. nº 10.325/1999. Vale considerar a Lei nº 6.074 (29/12/2003), que alterou artigos do Código de Edificações (Lei nº 4.821/1998) para introduzir a previsão de RIU no mesmo contexto. Essas normas foram elaboradas com o intuito de orientar a prevenção de impactos urbanos com propósitos semelhantes à gestão dos impactos de vizinhança, sendo aprimorados após a promulgação do EC. Sendo assim, a LM nº 6.705/2006, que institui o PDU e reestrutura o CMPDU (arts. 45-50), ao incluir o tema, menciona a gestão dos “empreendimentos geradores de impactos urbanos, incomodidades e interferências no tráfego” (art. 136-143), apresentando em seguida várias diretrizes para implementação do EIV nos artigos 144 a 149.

Outras leis que compuseram o conjunto de normas para o EIV no município, contaram com algumas medidas para alteração de leis já consolidadas. Foi o caso da Lei nº 7.644/2008 que inclui no Código de Edificações: os incisos XII do art. 14 (para procedimentos administrativos e consulta prévia para EIV) e VII do art. 26 (sobre o alvará de aprovação mediante EIV). A regulamentação da Comissão Técnica de

Análise de Impacto Urbano – CTA, veio pelo Dec. nº 14.242/2009; e conjuntamente, o Dec. nº 14.243/2009 regulamenta o Termo de Referência e os processos para o EIV.

Mais adiante, a Lei municipal nº 8.289 de 11/05/2012 define regras para a realização de audiências públicas, que servem como diretrizes para os procedimentos atuais, em atendimento aos princípios da gestão participativa. Como importante iniciativa de inclusão no processo de participação popular, a Lei municipal nº 8.295, de 18/05/2012 dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de tradutor na Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS) nas audiências públicas realizadas no Município de Vitória. Para atualização e aprimoramento das ações administrativas na gestão de impactos, atualmente os Decretos nº 16.223 (04/02/2015) e nº 17.137 (03/08/2017) – regulamentam o funcionamento e as atribuições da Comissão Técnica de Análise de Impacto (CTA).

A recente aprovação do novo Plano Diretor Urbano – PDU, pela Lei Municipal nº 9.271, promulgada em 21/05/2018, trouxe algumas alterações estruturais em relação ao PDU (LM nº 6.705/2006). Neste sentido, são atualizadas definições e orientações sobre os empreendimentos geradores de impacto de vizinhança (arts. 66-78). Destaca-se a obrigatoriedade de realização de audiência pública, antes da aprovação do EIV, “quando o empreendedor prestará esclarecimentos a respeito do empreendimento gerador de impacto urbano à população de sua área de influência, sob pena de nulidade do ato” (art. 72)¹⁴⁹.

O PDU atual também reestrutura o Conselho Municipal, renomeado como “Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU”, definindo sua composição, atribuições e competências (arts. 290-296). Com respeito às contrapartidas destinadas à minimização de impactos, o texto menciona, além das medidas mitigadoras e compensatórias, as de qualificação urbanística: “medidas qualificadoras”, apresentadas como intervenções a serem realizadas pelo empreendedor no entorno imediato do empreendimento, que resultem em melhorias no meio urbano. Recomendadas para empreendimentos especiais que, “devido ao seu porte ou a sua natureza, bem como às características do seu funcionamento ou local de implantação”

¹⁴⁹ A obrigatoriedade da realização de audiências públicas, antes da aprovação do EIV e condicionada a penalidade, é um fator que reforça a intenção de legitimar o envolvimento da população no processo decisório para a gestão democrática dos impactos de vizinhança. (ver também cap. 2, item 2.5.1)

venham a causar impactos ou “incomodidades na região onde se localizam” (art. 57). Para orientação quanto ao grau de impacto dos empreendimentos, o anexo 08 contém a lista de “atividades distribuídas em grupos e subgrupos”.

Conforme já observado, o crescimento de Vitória e a expansão de sua malha urbana estenderam-se ao máximo de possibilidades de ocupação territorial, incluindo a sua porção continental. Essa expansão urbana provocou o surgimento de novas áreas de centralidade e de novos subcentros regionais para atender aos setores periféricos da Região Metropolitana. Assim, as novas centralidades regionais foram reforçadas e consolidadas pela presença das vias estruturantes da RMGV, que direcionam sua dinâmica metropolitana. Não por acaso, por ocasião das discussões do diagnóstico para formulação do PDUI, na oficina realizada no município de Vitória, para estabelecer “desafios e potencialidades”, foram enfatizados os aspectos negativos da metropolização. Entre estes, foram citados principalmente, os impactos negativos acarretados pelo trânsito, incluindo as consequências consideradas nocivas do adensamento populacional.

Foram também destacados, como “eixos potenciais de desenvolvimento” as seguintes vias: Av. Adalberto Simão Nader, principal via de acesso ao aeroporto, e a Av. Leitão da Silva, atualmente em obras. Além dessas vias, devido à sua importância local e regional, destacam-se como potencialidades gerais: Av. Norte-Sul, Av. Fernando Ferrari, N. Sra. da Penha (tradicionalmente denominada como “Reta da Penha”). São também incluídas as avenidas Dante Micheline, Maruípe, César Hilal e Vitória, classificadas como “corredores de concentração e atividades de Vitória”¹⁵⁰.

Conforme verificado, a gestão de impactos em Vitória tratava inicialmente da exigência de Relatórios de Impacto Urbano, antes da promulgação do Estatuto da Cidade e das diretrizes para implementação do EIV. Assim, os registros de estudos aprovados no período inicial compõem um volume razoável, considerando ambos os modelos de instrumento de prevenção de impactos, para um panorama quantitativo de EIV's e RIU's. A quantidade dos Estudos apresentados e Relatórios aprovados em Vitória e nos demais municípios encontra-se no Anexo 1 deste estudo.

¹⁵⁰ Conforme estudo elaborado pelo IJSN (2009), nessa classificação são consideradas as avenidas: Vitória, Beira Mar, Alberto Torres, Paulino Muller, Marechal Campos, César Hilal, N. Sra. da Penha, Leitão da Silva, Maruípe, Fernando Ferrari e Adalberto Simão Nader. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2, p. 92; p. 160)

4.3 A legitimidade do EIV na gestão de impactos

Como podemos constatar, as cinco cidades que compõem o presente levantamento vêm tentando cumprir o papel que lhes é atribuído na gestão de seu solo urbano, utilizando para isto o Estudo de Impacto de Vizinhança. Reconhecidamente, as leis municipais, com algumas poucas diferenças em seu conteúdo, constituem a base para a implementação do EIV. Contudo, na maior parte dos casos, cumprem simplesmente sua função normativa. Assim, confirma-se o que atesta MARICATO (2011) sobre a insuficiência das conquistas formais legais no efetivo cumprimento da função social da cidade.

Vale considerar que existem obstáculos, alguns de ordem apenas burocrática, como o descumprimento de prazos, o despreparo ou conhecimento insuficiente, entre outros problemas, que dificultam mais ainda o processo. Registram-se também testemunhos que atribuem esses impedimentos à negligência ou desinteresse por parte do empreendedor ou do responsável pelo Estudo de Impacto. Conforme relatado pelas analistas da PMV, entre as dificuldades para análise e aprovação dos EIV's/RIV's, podem ser citadas a ausência de coordenação efetiva por um responsável pelo estudo, assim como a falta de embasamento ou aprofundamento na estimativa de impactos.

A despeito de sua importância reconhecida nos meios restritos, o EIV ainda é pouco divulgado no âmbito popular. Além disso, deve ser ressaltado que nos casos em que o EIV é uma ferramenta extremamente necessária e recomendável, sua exigência é negligenciada, lançando-se mão de recursos tangenciais¹⁵¹. Esses, entre alguns fatores já descritos, constituem alguns empecilhos à legitimidade e obrigatoriedade do EIV, objeto fundamental para ordenamento territorial do solo urbano.

¹⁵¹ Em Vila Velha-ES, o *Shopping Center Vila Velha*, anunciado como o maior *shopping center* do Estado, foi aprovado e construído sob a alegação de direitos da dispensa da apresentação de EIV. Assim, o empreendedor limitou-se a firmar um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) junto à PMVV e a associação de moradores de um dos bairros vizinhos (Bairro Divino Espírito Santo), comprovadamente o mais afetado negativamente pelos impactos imediatamente causados pela inserção do edifício. Este TAC, firmado em 18/12/2013, por intermédio do Ministério Público Estadual (MPES), encontra-se ainda em prazo de vigência, e contém algumas obrigações devidas pela empresa construtora do empreendimento. Entre estas, destacam-se principalmente melhorias estruturais e equipamentos urbanos destinados ao referido bairro, com o objetivo de minimizar os efeitos negativos previstos. (fonte: PMVV/MPES - <https://www.mpes.mp.br>)

5 CIDADE REGIONAL E INTEGRAÇÃO METROPOLITANA

Na busca por informações a respeito da gestão de impactos de vizinhança no contexto das cidades da Região Metropolitana da Grande Vitória, destacadas neste estudo, algumas considerações devem ser aqui colocadas. Para além das questões pertinentes a cada cidade, suas condições socioeconômicas e suas características peculiares, existe consenso quanto à importância do EIV, no auxílio à gestão democrática e eficaz do solo urbano.

Quando observamos o mapa da Grande Vitória, verificamos que as rodovias e as principais vias urbanas indicam claramente o processo linear e contínuo que designou o território como uma unidade. Além disso, os municípios destacados no recorte deste estudo confirmam, pela sua evolução urbana, a importância dessas vias como direcionadoras dos processos espaciais que conformaram seus núcleos urbanos, reforçaram novas centralidades e permanecem influenciando seu desenvolvimento.

Assim, ao tratarmos da formação territorial da RMGV, constatamos que o processo de evolução originou uma grande mancha urbana e passou a configurar uma **cidade regional**. Como capital e núcleo central da metrópole, Vitória ainda exerce grande força gravitacional sobre os demais municípios. No entanto, ao considerarmos as dinâmicas de crescimento populacional e estrutural da área conurbada, constatamos indícios de interdependência entre as cidades que formam essa conurbação. Para confirmar alguns desses indícios, podemos assinalar como fator de continuidade e interdependência territorial e socioeconômica, o processo que constituiu a ligação entre seus municípios. Como já assinalado, essa continuidade territorial pode ampliar a área de influência ao prever impactos de vizinhança, especialmente ao tratarmos de municípios vizinhos.

Vale lembrar o que afirma Villaça (2017), sobre a condição de hierarquia entre municípios, que ignora limites administrativos, quando entre esses municípios se estabelecem vínculos estruturais, além das evidentes conexões físico-territoriais. Comprovamos esse fato, ao atentarmos para o que ocorreu, por exemplo, entre Vitória e Vila Velha.

A capital do Estado e núcleo central da RMGV constituiu historicamente um polo dinamizador do desenvolvimento, que possibilitou a formação e o desenvolvimento dos bairros periféricos à baía de Vitória. Entre estes, citamos como exemplo o que ocorreu com os bairros de Paul, Argolas e São Torquato, localizados na área norte de Vila Velha (figuras 1 e 2). Surgidos em função das instalações ferroviárias (pátios e terminais) ali localizadas como apoio às instalações portuárias da capital, Vitória, esses bairros hoje estão consolidados e densamente povoados. Assim, acumulando atividades logística e portuária com um grande contingente residencial e um sistema viário insuficiente para as demandas atuais, a região encontra-se sobrecarregada e carente de infraestrutura compatível com a população residente e as atividades ali instaladas.

Outros fatores que confirmam a integração regional dos municípios limítrofes à Ilha de Vitória, mostram que a urbanização de seus territórios, a exemplo de Cariacica e Serra, foi consequência do crescimento das cidades em termos regionais. Em função da expansão de atividades que constituíram a matriz de desenvolvimento da capital e de sua consolidação como metrópole, os demais municípios cumpriram o papel de “apoio local”, contribuindo também para o seu próprio desenvolvimento. Neste sentido, vale citar a condição de local de “abrigo de parte da mão-de-obra do complexo industrial na Ponta de Tubarão, que direcionou o crescimento para a porção norte da RMGV” (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2, p. 54). Ressalte-se ainda, que no caso da RMGV, o crescimento foi menos acentuado no seu núcleo central, devido à indisponibilidade de área urbanizável.

A expansão do polo central, marcada pelo surgimento e consolidação de novas centralidades, confirma as vias urbanas e regionais como um fator determinante da formação dessa cidade regional. Assim, o modo de expansão territorial da cidade comprova o que assevera Villaça (2017), a respeito da íntima relação entre as vias regionais e o crescimento das cidades. Com respeito à integração metropolitana, embora o sistema viário não seja o único elemento integrador da RMGV, pode ser considerado como fator referencial para uma eventual análise de impacto metropolitano.

5.1 Sobre a densidade urbana

Além da importância das vias urbanas e regionais como fator de integração e estruturação das regiões metropolitanas, cabe ressaltar outra característica comum às aglomerações urbanas: a densidade populacional. Ao considerarmos a formação de uma metrópole e os processos que produziram aglomerados populacionais, verificamos que o crescimento populacional pode se constituir em menor ou maior intensidade. Isto se dá em virtude dos diversos modos de ocupação do território urbano, que privilegia algumas áreas em detrimento de outras. Devem ser também considerados os efeitos da segregação espacial, como parte dos desdobramentos do fenômeno da metropolização.

No contexto geral das cidades da RMGV, as taxas de densidade são relativamente baixas, se comparadas a outras aglomerações urbanas brasileiras. Entre os municípios de maior densidade demográfica, Cariacica, Vila Velha e Vitória são os que apresentam números mais significativos (conforme apresentado no capítulo 3, tabela 3). Ressalte-se, contudo, que as áreas mais densamente ocupadas configuram núcleos urbanos onde se concentra um número mais significativo e diversificado de atividades.

É sabido que quanto maior o adensamento populacional, maior o aproveitamento das infraestruturas urbanas, principalmente os serviços de iluminação, abastecimento de água e os sistemas de saneamento e drenagem. Um aspecto que deve ser considerado é que o fator de espraiamento horizontal da mancha urbana contraria a perspectiva de otimização dessas infraestruturas. Assim, a densidade representa um importante referencial para avaliar a distribuição e consumo da terra urbana (ACIOLY & DAVIDSON, 1998).

As dinâmicas de desenvolvimento urbano são também relacionadas à diversificação de atividades econômicas, assim como à diversidade e densidade populacional. Como uma questão relevante para a gestão metropolitana, de acordo com o PDUI, o adensamento populacional deve ser preponderante nas decisões sobre o uso e ocupação do solo urbano, tendo como princípio, o conceito de “cidade compacta”. Este refere-se à busca de “adensamento populacional de áreas urbanas já

infraestruturadas e à ocupação dos vazios urbanos em detrimento da expansão da mancha urbana para as franjas da cidade” (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 4, p. 58).

Leite (2012) acrescenta que o princípio da cidade compacta deve ser baseado em um eficiente sistema de mobilidade urbana, que conecte núcleos adensados. Propõe assim, um “modelo de desenvolvimento urbano que promova altas densidades de modo qualificado, com adequado e planejado uso misto do solo urbano, misturando funções urbanas” (LEITE, 2012. p. 158). O desenvolvimento urbano para uma cidade sustentável – neste caso significando o ambiente urbano equilibrado, não apenas relacionado às questões ambientais, deve propor a “sustentabilidade desmistificada”, adotando técnicas e tecnologias avançadas para a gestão racional das cidades (p.15). Neste sentido, traduz-se em usos compatíveis com as necessidades básicas da população urbana (LEITE, 2012, pp. 161, 162). Além disto, devem ser considerados como pré-requisitos para o crescimento ordenado do território,

[...] os eixos de crescimento e desenvolvimento urbano nas escalas regional e macrometropolitana, os graus de renovação urbana, o desejável crescimento territorial integrado ao sistema de mobilidade e os níveis de uso misto e uso coletivo do território (LEITE, 2012).

Cabe assinalar que a densidade populacional constitui fator potencializador de impactos, tanto negativos quanto positivos. Vale lembrar um fato recorrente nos roteiros para EIV: os Termos de Referência incluem a preocupação de que a oferta de infraestrutura local seja adequada à implantação do novo empreendimento¹⁵². Com isto, confirma-se a intenção de garantir a otimização do uso dos serviços urbanos e equipamentos locais; um princípio a ser observado na gestão do uso do solo quando se pretende a inserção de novos empreendimentos no ambiente urbano.

5.2 Vias urbanas e integração metropolitana

Ao considerarmos o processo de formação da RMGV e sua configuração atual, verificamos que principalmente as rodovias BR-101 e BR-262 representam importantes elementos direcionadores da expansão territorial, atraindo áreas mais ou

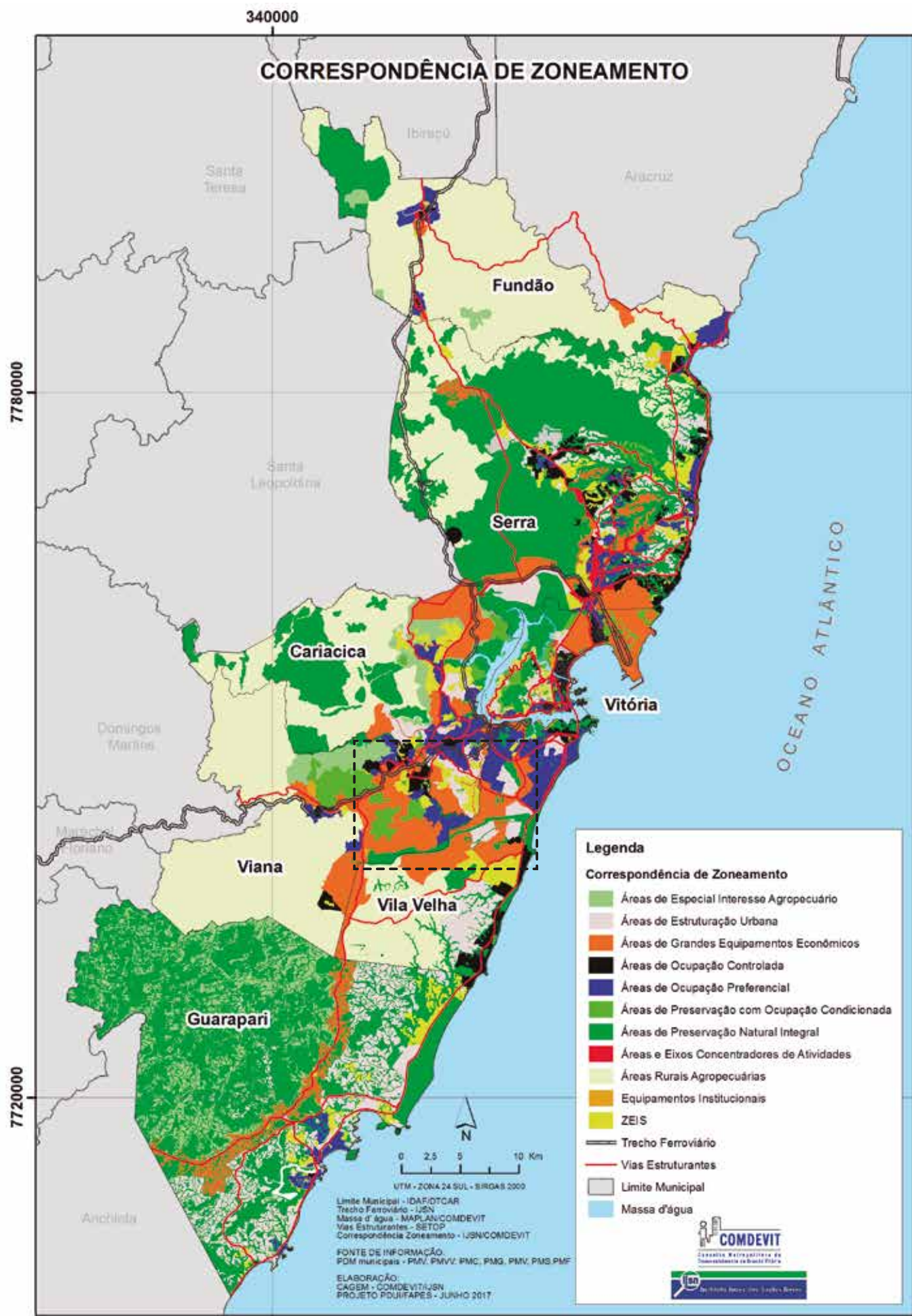
¹⁵² Um exemplo relatado na entrevista realizada na Prefeitura Municipal da Serra: os TR's emitidos para EIV's de grandes empreendimentos residenciais multifamiliares solicitam que sejam considerados no Estudo de Impacto, além dos impactos decorrentes do adensamento populacional, o aumento de demandas de vagas escolares, equipamentos de saúde, entre outros serviços urbanos.

menos edificadas. Como um caso atinente às regiões metropolitanas, as vias regionais confirmam-se como orientadoras das direções preferenciais do crescimento e do fenômeno da conurbação. Tornando-se importantes eixos inter-regionais, essas rodovias passaram a fazer parte do tecido urbano, assumindo a condição de vias urbanas, ao mesmo tempo que continuam a reforçar seu papel intraurbano (VILLAÇA, 2017, p. 82).

As vias estruturantes, direcionadoras da integração dos municípios, tanto configuram-se como vetores de crescimento e conurbação destes, quanto se convertem em *locus* dos principais conflitos de vizinhança, refletindo sua condição de eixos dinamizadores do crescimento. Essa condição, se deve principalmente à importância do sistema viário como vetor da ocupação urbana, que envolve também dinâmicas socioeconômicas.

Cabe destacar que, para elaboração do PDUI, foram analisados os Planos Diretores de cada município da RMGV, visando avaliar as questões metropolitanas de cada contexto, destacando-se o tema “mobilidade urbana”. Por meio dessa análise fez-se também o balizamento dos Zoneamentos Urbanos para verificação de “correspondências metropolitanas” (IJSN, PDUI, Vol. 2, p. 26).

Com isto, verificou-se que o planejamento local das cidades reserva atenção especial para as atividades e usos localizados principalmente ao longo das rodovias estaduais, federais, ferrovias e portos. Alguns destes eixos metropolitanos configuram “extensos corredores industriais e logísticos, com trechos já consolidados e outros a serem dinamizados”, sendo considerados “elos de coesão da vida na cidade” (p.58).



MAPA16 - RMGV: CORRESPONDÊNCIA DE ZONEAMENTOS DOS MUNICÍPIOS (fonte: IJSN)

Ao analisarmos a mancha urbana que constitui a RMGV, outro aspecto que merece destaque é a intensidade da urbanização e as evidências de maior ou menor integração entre os municípios. Podemos também identificar alguns dos seus vetores de expansão, assim como vazios urbanos ou barreiras de crescimento (OLIVEIRA JÚNIOR *et al*, 2014, p. 38). De acordo com o mapa de zoneamento que demonstra a correspondência de zoneamento dos municípios da Grande Vitória, ao observar as “Áreas de Ocupação Preferencial” (em azul no mapa 16), verifica-se que

[...] não houve reversão no processo de incentivo ao espraiamento horizontal da mancha urbana, em prol de um maior adensamento construtivo e populacional em áreas já consolidadas, o que deve dar prosseguimento ao processo de sobrecarga das infraestruturas de serviços urbanos. Finalmente, nota-se a manutenção do papel de estruturação do solo metropolitano historicamente exercido pela infraestrutura viária, em especial a rodoviária (IJSN, PDUI, 2017, Vol.2, p. 44).

Cabe também atentar para o fato de que alguns limites territoriais (em que coincidem zonas de usos diferenciados) podem constituir áreas de conflitos de vizinhança em decorrência do seu tipo de uso e ocupação. Deste modo, essas áreas podem ser impactadas positiva e negativamente. Como um exemplo, verificamos no destaque do mapa 16 (fig. 3), em que se avizinham Áreas de Grandes Equipamentos Econômicos (A), em Vila Velha, e Áreas de Ocupação Preferencial (B), em Cariacica:

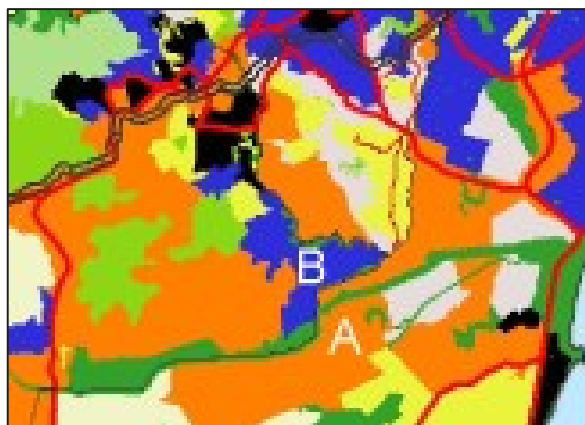


Figura 3 – detalhe ampliado do recorte – mapa 16

Na comparação do zoneamento das cidades componentes da RMGV, além de observar-se a existência de algumas áreas horizontalmente espraiadas, notamos a presença marcante da infraestrutura viária (em linhas vermelhas no mapa). Com isto,

denota-se o papel estruturador do território metropolitano exercido pelas vias urbanas, especialmente as duas rodovias federais. Além disso, essas vias que conectam os municípios – e que também constituem sua base histórica – configuram a estrutura logística da metrópole atualmente consolidada. Ao exercer o papel articulador dos espaços intraurbanos, as vias urbanas e regionais passam a estabelecer vínculos territoriais e a possibilitar novos arranjos espaciais.

5.2.1 Vias urbanas e localização

Além de reconhecer as características e a importância do sistema viário na estruturação da RMGV, propomos ainda uma reflexão sobre a influência das vias urbanas na **localização** de elementos e equipamentos urbanos. Conforme afirma Villaça (2017), o espaço urbano, enquanto espaço produzido e na qualidade de espaço social, é um valor constituído pelos seus produtos: edifícios, ruas, praças, infraestruturas.

Destaca também o valor produzido pela aglomeração de pessoas e atividades, na organização do espaço construído, e da localização – um valor dado pelo tempo de trabalho “socialmente necessário para produzi-la”, ou seja, “para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte” (VILLAÇA, p. 72). Sobre as características das vias urbanas, considera que “uma via, por si, não provoca nem crescimento nem desenvolvimento urbano. O primeiro efeito que uma via regional [...] provoca nos terrenos adjacentes é a melhoria de sua acessibilidade” (p. 80).

Vale acrescentar que a localização da via regional – dentro ou fora da cidade – não é o que determina sua condição de via urbana, mas sim sua função, que passa a abrigar o tráfego intraurbano, para atender à demanda de transporte urbano de passageiros ao longo do seu traçado (*id.*, *ibid.*, p. 82). Entretanto, tomando de empréstimo esse mesmo conceito, consideramos as vias urbanas como fator de localização territorial das trocas urbano-regionais¹⁵³. As ruas, e principalmente, as rodovias e avenidas favorecem a circulação urbana e direcionam os movimentos intraurbanos, sendo seu

¹⁵³ O autor considera o valor da *localização* como um “valor de uso produzido pelo trabalho coletivo dispendido da construção da cidade”; a esses conceitos associa a expressão “ponto” – ou “o fruto do trabalho resultante da produção do espaço” (valor atribuído ao uso de um ponto comercial, por exemplo) (VILLAÇA, 2017, pp. 74, 75); contudo, aqui trataremos do fator *localização* como o espaço urbano constituído pela estrutura viária, ou pelas vias urbanas e regionais que a compõem, assim como seu entorno.

principal facilitador de mobilidade – uma necessidade fundamental dos núcleos urbanos que compõem uma metrópole. Além disso, passam a exercer poder de atração de pessoas e atividades, em virtude da possibilidade de valorização de seu entorno, e de sua região de maior influência.

Conforme descrito no capítulo 4, os municípios que compõem a área conurbada da RMGV destacam suas principais vias estruturadoras como os mais importantes vetores de crescimento e desenvolvimento local. Como observado, essas vias atraem densidade populacional, por vezes favorecendo o espraiamento de áreas ainda não consolidadas, além de representarem polos de constante e crescente atratividade de novos empreendimentos. Verificamos, ainda, que atualmente as vias que exercem mais influência no desenvolvimento dos municípios configuram-se como vetores de desenvolvimento regional e **eixos de integração metropolitana**.

Por razões prioritariamente mercadológicas, o setor imobiliário privilegia algumas das áreas centrais dos municípios, valendo-se da proximidade de uma via de intenso fluxo intraurbano¹⁵⁴. Ao mesmo tempo, verifica-se a procura por áreas disponíveis e bem servidas de infraestrutura urbana ou que podem ser futuramente estruturadas¹⁵⁵. Assim, afirma-se que o planejamento urbano das cidades da RMGV, mesmo atuando no âmbito municipal, deve deter sua atenção às áreas de concentração de atividades e de conexão logística, que incluem as margens das rodovias federais e seus trechos urbanos, assim como as grandes avenidas constituídas como rodovias estaduais. Estas últimas, criadas para ampliar as possibilidades de estruturação viária dos municípios da Grande Vitória, tornam-se cada vez mais polos atrativos de novas centralidades.

5.3 Impacto metropolitano

Uma vez considerado o caráter estruturador do sistema viário no processo de constituição de uma região metropolitana, constatamos a existência de conexões

¹⁵⁴ Servem de exemplo, as grandes empresas situadas às margens das Rodovias BR-101, principalmente no trecho urbano da Serra, e na BR-262, em Cariacica. Vale também considerar os empreendimentos residenciais multifamiliares localizados nas margens da Rodovia Norte-Sul, no trecho urbano da Serra.

¹⁵⁵ Nesse caso incluem-se os novos empreendimentos a serem implantados ou em fase de implantação no município da Serra, próximos às suas principais vias arteriais. Vale considerar também, os empreendimentos a serem localizados em Vitória, ao longo da Rodovia Norte-Sul e nas proximidades da Rodovia Leste-Oeste, em Cariacica e da BR-262, em Viana, os quais serão citados em seguida.

territoriais, reforçadas pelas vias intraurbanas que direcionam o crescimento continuado. Além disso, no caso da RMGV, vale destacar a importância do sistema Transcol de terminais urbanos – que integra toda a Grande Vitória – na estruturação dos fluxos de transporte de passageiros. O adensamento populacional resultante dos processos de expansão urbana é também incentivado pela diversificação de atividades que constituem o espaço urbano. Ainda que as áreas densamente ocupadas sejam, em muitos aspectos, ambientes mais economicamente viáveis para a ocupação do solo urbano, vale considerar também que

Os impactos da densidade urbana também são influenciados pela qualidade do desenho urbano, pela forma com que as edificações e espaços são projetados e conectados entre si, e pelo modo com que os moradores e usuários se comportam entre si e em relação ao próprio ambiente urbano construído (ACIOLY & DAVIDSON, 1998, p. 35).

Ressalte-se que os impactos negativos como poluição (sonora e do ar), sobrecarga de infraestruturas e comprometimento dos recursos naturais e paisagísticos, gerados por empreendimentos e atividades no âmbito local, podem atingir, de modo ampliado, sua região vizinha. Assim, ao tratar de um ambiente urbano com feições metropolitanas, propomos aqui o termo **impacto metropolitano**. Ainda que sua definição possa apresentar argumentos subjetivos, propomos alguns critérios para sua classificação. Deste modo, podemos entender impacto metropolitano como qualquer interferência – negativa ou positiva – no ambiente urbano que venha estender-se a uma área vizinha, e, ultrapassando limites territoriais, poderá interferir nas dinâmicas e no ambiente de outra unidade administrativa.

A partir desse pressuposto, destacamos as vias urbanas e regionais e seu entorno como espaços potenciais de impacto metropolitano. Ao admitir empreendimentos ou atividades que venham a ser localizados nas suas margens ou proximidades, essas vias servirão de referência para sua **área de influência**.

Uma vez que **impacto de vizinhança** signifique alterações em um ambiente dinâmico, essa **área de influência** poderá assumir contornos diferenciados, admitindo-se que “a abrangência desses impactos irá variar de acordo com o alcance da atividade impactante e com o ambiente de sua localização” (ROCCO, 2009, p. 228). Considerando-se as vias intraurbanas e intermunicipais, principais articuladoras dos

territórios urbanos e que constituem seu principal elo de ligação, o fator de localização em suas imediações pode servir de parâmetro inicial para a prevenção de impactos de vizinhança no âmbito metropolitano.

5.3.1 EIV – instrumento de integração metropolitana

Conforme registrado pelo PDUI, uma das conclusões obtidas pelo “Estudo integrado de uso do solo e circulação urbana da RMGV” relata sobre a necessidade de “orientar a aplicação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, no território Metropolitano, de forma articulada com os Municípios” (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2, pp. 25, 32). Entretanto, verificamos que, no contexto das proposições do PDUI para a articulação das políticas urbanas, não consta o Estudo de Impacto de Vizinhança. Mesmo assim, a despeito de ser um instrumento determinado para aplicação na gestão dos municípios, ao considerarmos a eventualidade de impactos na região metropolitana, intentamos propor sua integração em casos específicos.

Como é reconhecido, o controle do uso e ocupação do solo, necessário ao ordenamento territorial urbano, tem na implementação do EIV uma ferramenta de grande utilidade (ver também o cap. 2, item 2.4). Contudo sua implementação se dá somente no âmbito municipal; e, embora haja semelhanças nos procedimentos para sua aplicação, como regra não se coloca a prevenção de impactos metropolitanos. A utilização do EIV, em nível municipal, tem a intenção de balizar os parâmetros urbanísticos com a gestão do uso do solo, visando também a otimização das infraestruturas e adequação das localizações urbanas, como produto social e valor atribuído ao território urbano.

Ainda de acordo com o PDUI, uma preocupação quanto ao papel regulador do território da RMGV, para o mapeamento das áreas de interesse comum, diz respeito à possibilidade de conflitos entre os municípios, e da integração das diferentes Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's)¹⁵⁶. Com respeito aos seus objetivos, o Estudo de Impacto de Vizinhança pode adequar-se aos princípios das FPIC's, que,

¹⁵⁶ Princípio instituído pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) como diretriz para a gestão das regiões metropolitanas. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 4, p.16).

como já assinalamos, tratam de ações inseridas no contexto municipal de forma isolada, que venham causar impacto em municípios limítrofes.

Prestando-se como instrumento de auxílio à gestão interfederativa, o EIV pode ser utilizado para a integração dos ambientes urbanos e espaços intraurbanos relacionados ao sistema viário estruturante da RMGV. Deste modo, o EIV assume seu papel de apoio ao ordenamento territorial, aqui considerado o **território metropolitano**. Assim, propomos adaptar o conceito de “área de influência direta” ou outras denominações eventualmente adotadas ¹⁵⁷, com base nos parâmetros utilizados para definição das **Zonas de Interesse Metropolitano**.

5.3.2 Áreas de influência metropolitana

As Zonas de Interesse Metropolitano – ZIM's, são descritas no PDUI como delimitação de áreas territoriais que privilegia o regional sobre o local, “abrangendo temas transversais que estruturam aspectos da metrópole” (LC nº 872/2017, art. 3º, inciso VIII). Apesar do que pressupõe a escolha das ZIM's para o entendimento do que venha a ser definido como **interesse metropolitano**, entendemos que este conceito deve ser mais claramente elaborado, ao buscar a efetiva gestão integrada da RMGV; visto que, na prática, o que pode ser interesse metropolitano limita-se aos interesses municipais. Como ideia motivadora para a proposição das ZIM's, no âmbito das discussões para o PDUI, foi proposta a seguinte questão: “o que deve prevalecer do metropolitano sobre o municipal?”¹⁵⁸ A resposta a esta pergunta depende também da escolha sobre quais áreas a gestão da RMGV deve exercer um papel regulador do território, outra questão levantada quando da formulação dos instrumentos propostos para o PDUI.¹⁵⁹

Neste sentido, em busca de caminhos possíveis para a gestão integrada, o mapeamento das “áreas de interesse comum da Metrópole” pretendeu propor

¹⁵⁷ Conceitos atribuídos ao espaço reduzido ao lote e suas imediações, ou a um território mais abrangente. Além de Área de Influência Direta (AID), são utilizados “Área de Influência Indireta (AII) e Área Diretamente Afetada (ADA), conforme o tipo de EIV, exigido para empreendimentos de maior porte e/ou que provoquem significativo impacto ambiental ao ambiente urbano. (Ver também capítulo 2, subitem 2.4.2, nota 47)

¹⁵⁸ Questão inicial para a definição das ZIM's, lançada por ocasião dos debates e oficinas – direcionadas ao setor institucional e entidades de classe – para a proposição do PDUI. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 1, p. 31).

¹⁵⁹ Para elaboração do macrozoneamento metropolitano, a primeira questão, entre outras levantadas, foi sobre quais áreas a RMGV deveria atuar. (*id.*, Vol. 4, p. 42)

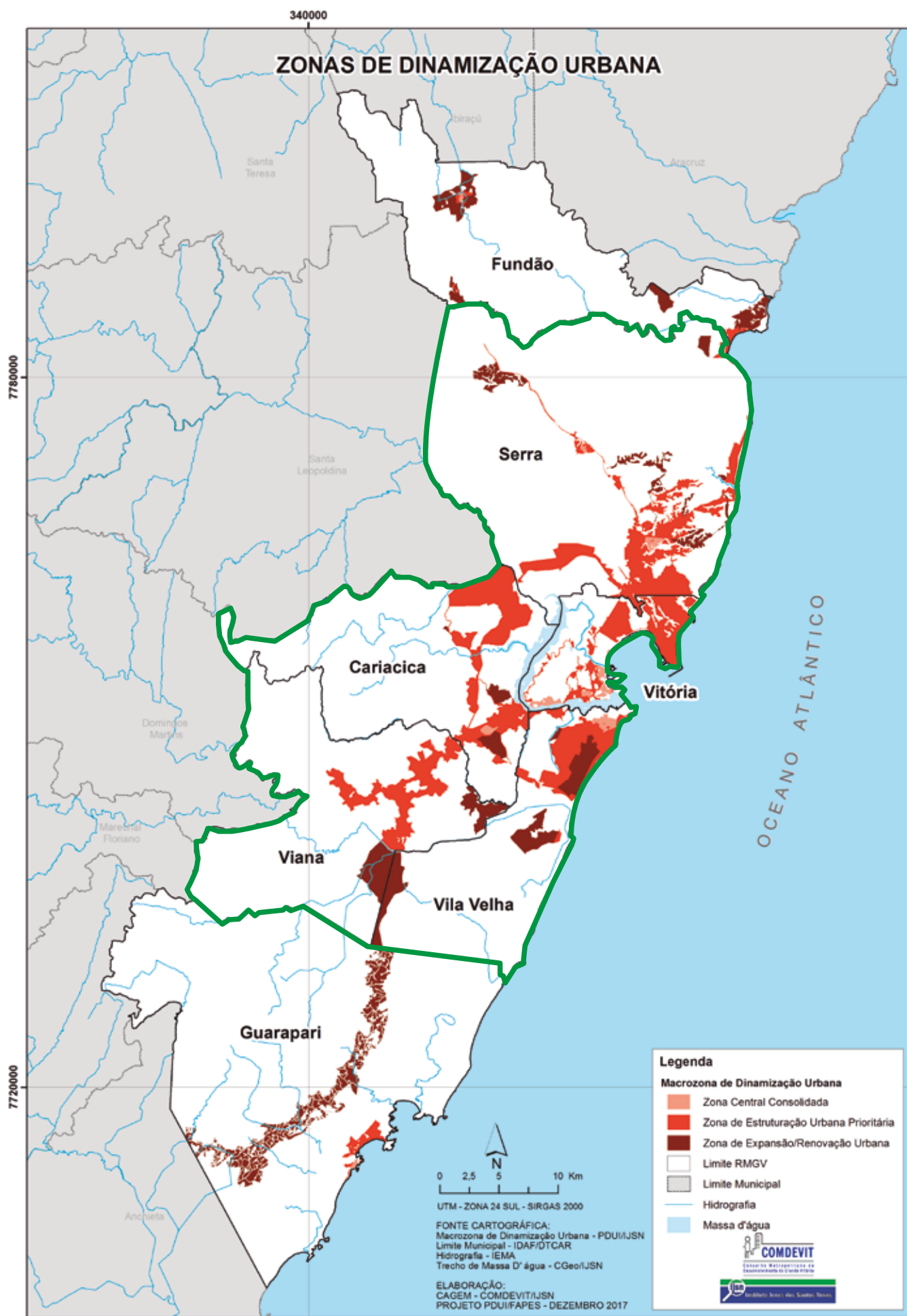
soluções para possíveis conflitos, a fim de promover a “distribuição equilibrada de oportunidades e a diminuição das desigualdades socioterritoriais” (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 4, p. 42). Assim, em cumprimento ao estabelecido nas diretrizes básicas para as ações no âmbito metropolitano, na elaboração do Macrozoneamento da RMGV foram definidas as ZIM’s de Dinamização Urbana.

Especificamente criadas a partir da **Macrozona de Dinamização Urbana** da RMGV¹⁶⁰, as **ZIM’s de Dinamização Urbana** têm como premissa a identificação de porções do território metropolitano, incluindo as principais áreas de concentração de atividades e eixos de conexão logística. Deste modo, as ZIM’s de Dinamização Urbana se dividem em três categorias, conforme demonstra, em seguida, o mapa 17:

- ✓ **ZIM de Estruturação Urbana Prioritária** – áreas de estruturação da Metrópole, cujas características de dinamização, propõem “ações que estimulem a diversificação do uso do solo e o aumento da densidade populacional de forma compatível com a capacidade de infraestrutura disponível, ou sua ampliação”;
- ✓ **ZIM de Expansão ou Renovação Urbana** – áreas identificadas como em processo de expansão ou de renovação urbana, para as quais se propõe o planejamento integrado das ações de “implantação de infraestrutura urbana voltada para o desenvolvimento logístico ou à formação de centros urbanos de comércio e serviços”;
- ✓ **ZIM Centrais Consolidadas** – áreas de relevância municipal e metropolitana, “identificadas como concentradoras de atividades e com capacidade de adensamento limitada”.¹⁶¹

¹⁶⁰ O objetivo principal dessa macrozona é integrar, sob um mesmo conjunto de diretrizes de uso e ocupação, regiões que condicionarão o desenho do território metropolitano, com impactos sobre os mais diversos aspectos da vida cotidiana na RMGV, como o padrão de crescimento da mancha urbana, a natureza dos deslocamentos de pessoas e mercadorias, a distribuição de equipamentos urbanos, a rede de infraestruturas e os grandes equipamentos econômicos”. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 4, p. 58).

¹⁶¹ IJSN. PDUI. 2017, Vol. 4, p. 69; as ZIM Centrais Consolidadas são propostas com a finalidade de incentivar ações que favoreçam a compatibilização de infraestrutura e de serviços urbanos relacionados às atividades econômicas existentes nessas áreas, com base no estudo para identificação das áreas centrais. (*id.*, *ibid.*)



MAPA17 - MACROZONA/ZONAS DE DINAMIZAÇÃO URBANA - PDUI/RMGV (fonte: IJSN)

Ao utilizar as ZIM's de Dinamização Urbana como base para a proposição de áreas a serem consideradas de interesse metropolitano, escolhemos separar alguns dos principais eixos viários, observando o que estabelecem as diretrizes para as duas primeiras ZIM's anteriormente descritas (destacadas em negrito).

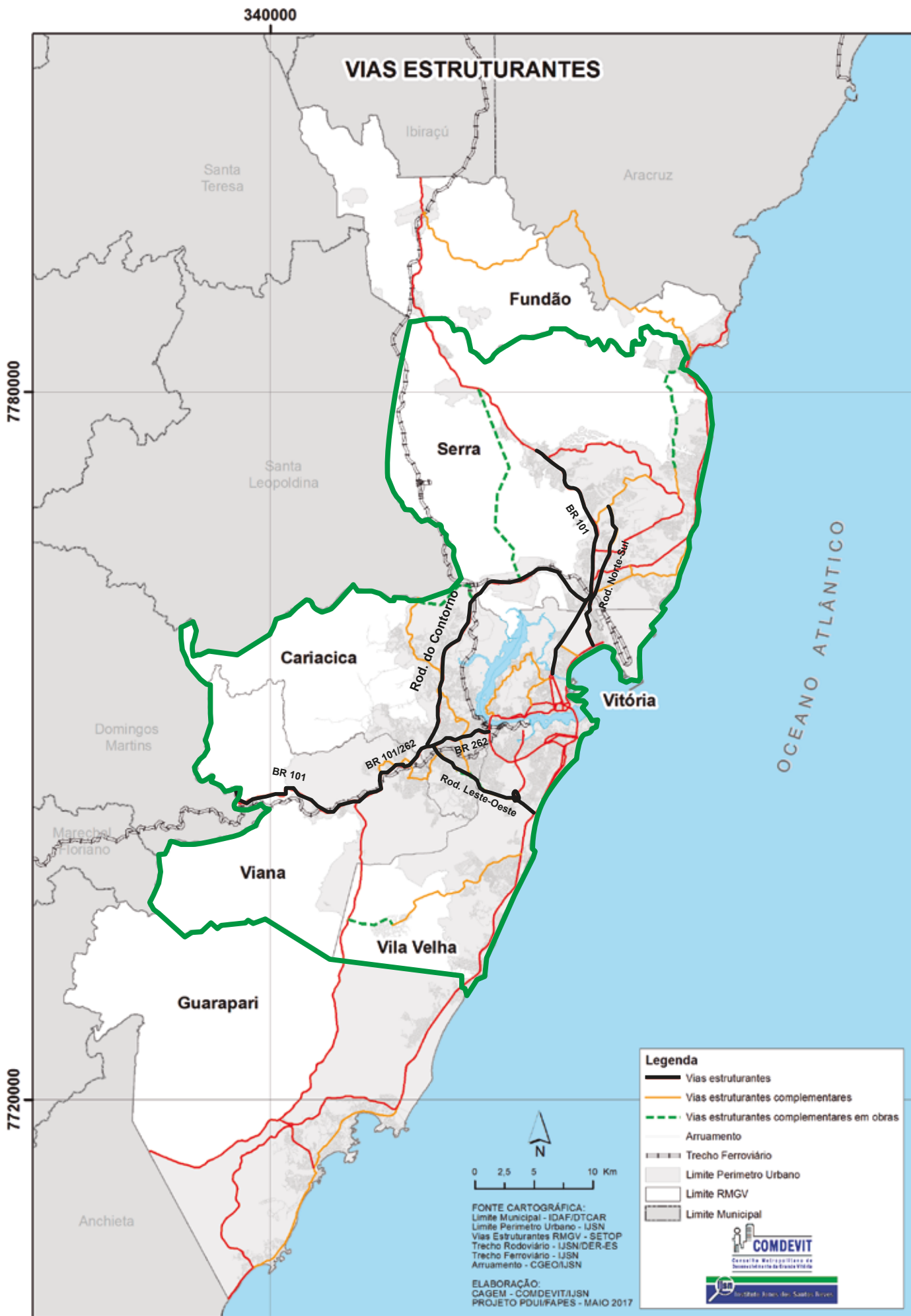
Com respeito às vias urbanas e regionais destacadas na narrativa sobre os cinco municípios conurbados (conf. capítulo 4), verificamos a interdependência estrutural representada pelas condições de uso e ocupação do solo urbano. Isto ocorre devido ao fato de os municípios terem seus territórios atravessados pelas rodovias federais (BR-101 e BR-262). Outro aspecto a ser considerado é o processo de ocupação da RMGV como um todo, que resultou na dependência local e regional que estas rodovias, tornadas vias urbanas, exercem sobre cada região em que se localizam.

As outras vias que serão aqui destacadas também possuem características similares: tratam-se de rodovias (estaduais) criadas para estruturação dos espaços intraurbanos resultantes da expansão urbana, em um processo que prossegue nos dias atuais. Como local de intensas trocas urbano-regionais, estas vias têm atraído novos empreendimentos, incentivando o fortalecimento de novas centralidades e a possibilidade de adensamento populacional nas suas áreas adjacentes.

O levantamento das vias federais, estaduais e municipais componentes do Sistema Viário Metropolitano para o diagnóstico do PDUI, verificou incompatibilidade hierárquica nas vias que atravessam mais de um município¹⁶². A constatação da existência de diferentes definições e categorias justifica-se por alguns fatores: pode depender da infraestrutura onde se localiza o traçado da via, a condição estrutural dessa via, ou ainda, as características do núcleo urbano de sua vizinhança imediata.

Assim, para escolha das vias urbanas e delimitação das respectivas áreas de influência que tenham abrangência metropolitana, foram tomados alguns dos principais eixos que fazem ligação entre dois ou mais municípios. Independentemente de sua hierarquia viária local, essas vias são também caracterizadas como corredores

¹⁶² Esta incompatibilidade refere-se à classificação funcional de cada via que corresponde aos trechos urbanos das rodovias, e que varia hierarquicamente conforme o município em que se localiza, constatando-se ainda, características viárias (físicas e estruturais) distintas. (IJSN. PDUI. 2017, Vol. 2, pp. 46-49)



de concentração e atração de atividades, pela classificação do PDUI¹⁶³. O mapa 18 mostra as vias estruturantes da RMGV, determinadas para o PDUI, entre as quais serão selecionados alguns trechos (em linhas pretas no mapa) que, por constituírem limites e eixos de ligação territorial, serão consideradas como de integração metropolitana.

5.4 Vias de integração metropolitana da RMGV

Devido à importância atribuída aos eixos viários principais da RMGV e à existência de áreas lindeiras ainda sem ocupação significativa, tomamos algumas vias como locais de implantação do EIV metropolitano. Essas vias, que se configuram como áreas cuja ocupação ocorre de formas variadas, abrigam diversas atividades, percorrendo ora limites de áreas densamente ocupadas, ora de grandes vazios urbanos. Entre as vias estruturadoras da RMGV destacam-se as rodovias BR-101 e BR-262 – principalmente em seus trechos urbanos, que interligam os municípios de Serra, Cariacica e Viana e constituem o principal sistema integrador da Grande Vitória. Considerando essas características, propomos as vias de integração regional como espaços potenciais dos impactos de vizinhança no contexto metropolitano e intraurbano.

Como descrito no capítulo 4 (subitem 4.2.1.1), o município de Cariacica tem, entre seus principais vetores de crescimento, a Rodovia BR 262. Desde o início do processo de adensamento populacional, entre outras consequências, a presença dessa via favoreceu o que hoje se constitui como uma centralidade representada pela área urbana de Campo Grande. Em Cariacica, considerados “corredores de concentração de atividades” e “eixos potencializadores de caráter metropolitano”, destacam-se as seguintes vias urbanas e regionais: Rodovias BR-262, BR-101, Rodovia do Contorno¹⁶⁴ (trecho urbano da BR-101) e a Rodovia Leste-Oeste, que faz ligação com o município de Vila Velha.

¹⁶³ As “Áreas ou Eixos Concentradores de Atividades” são definidas como os “eixos viários que se caracterizam pela permissividade legal ou pela capacidade de polarização de atividades não residenciais. (*id.*, *ibid.*, p. 43).

¹⁶⁴ Parte importante do sistema viário metropolitano, a Rodovia do Contorno (que faz ligação entre Serra e Cariacica), caracteriza-se principalmente por grandes áreas ocupadas por equipamentos industriais e de logística. Os bairros que margeiam essa rodovia, com áreas residenciais pouco adensadas, são altamente dependentes do sistema de transporte que circula no Contorno, nas direções entre ambos os municípios. Boa parte desses bairros, de classe social menos favorecida, localizam-se em Cariacica. Como um exemplo de exceção, o “Residencial Alphaville Jacuhy”, condomínio residencial de alto padrão, localizado no município da Serra.

No município da Serra, essas rodovias e vias urbanas também representam importante fator de estruturação do crescimento e fortalecimento de suas centralidades regionais, que têm também influência metropolitana. Além da grande importância local e regional da Rodovia BR-101, que atravessa o município, a Serra possui um sistema viário bem estruturado, que dá suporte às suas áreas centrais e permite o acesso aos bairros que compõem seu extenso território. A BR-101, incorporada como via urbana no trecho que compreende o município da Serra, abriga um polo de atividades que também atendem às demandas metropolitanas.

Contudo, devido às suas dinâmicas territoriais, destacamos a Rodovia Norte-Sul, que interliga os bairros situados no Planalto de Carapina, conectando a Serra com o município de Vitória. Essa via atualmente atrai muitos empreendimentos comerciais e residenciais, reforçando sua importância regional (conf. cap. 4, subitem 4.2.2).

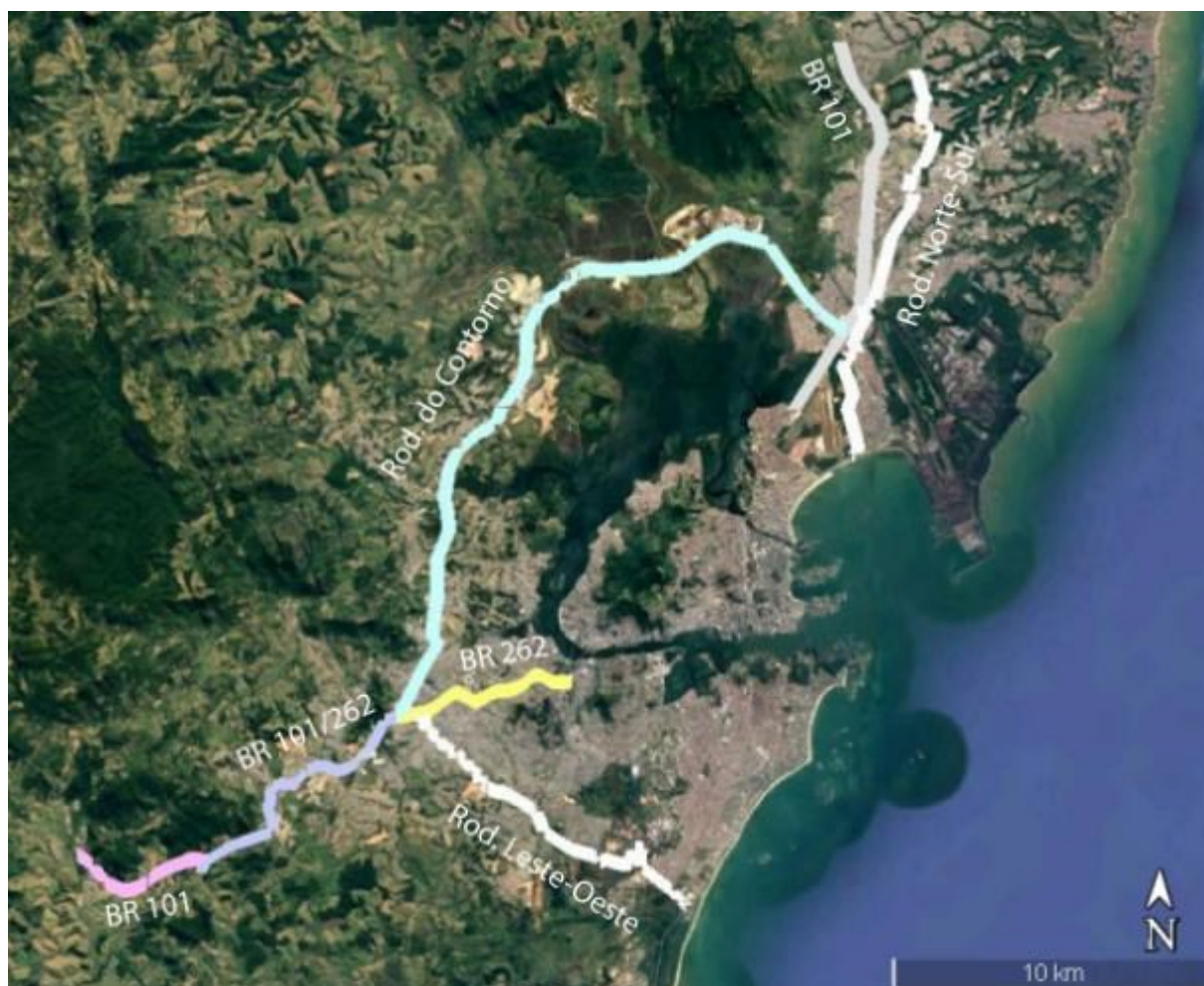


Figura 4 - mapa de localização das vias estruturantes da RMGV
(Fonte: base Google Earth, adaptado pela autora)

O município de Viana, cujo território conurbado possui vínculos mais marcantes com Cariacica, concentra atividades de serviços e logística às margens da BR-101/262, que têm seus leitos sobrepostos no trecho que atravessa parte de Viana e do município de Cariacica (conf. mapa da figura 04). Assim, essa via regional que é constituída pelas rodovias, representa também um polo de atração de atividades nas suas proximidades, incluindo um novo loteamento para uso prioritariamente residencial. Deste modo, reforça-se como vetor de crescimento e de ligação com o município de Cariacica, e, conseqüentemente, conecta Viana com os demais municípios da RMGV.

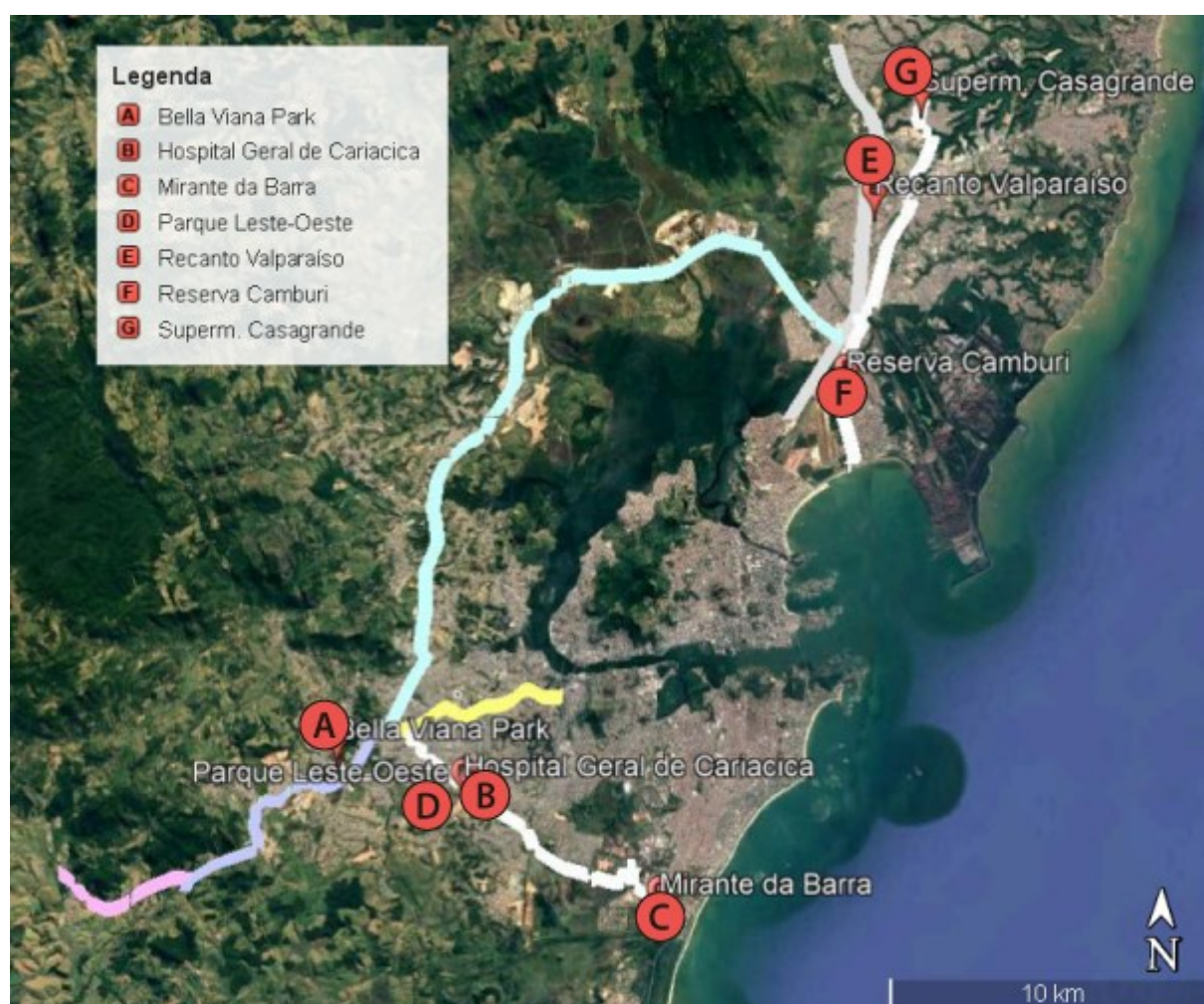


Figura 5 – empreendimentos e atividades na RMGV
(Fonte: Google Earth – adaptado pela autora)

Como já foi apontado, os vínculos intraurbanos de Vila Velha com a capital, Vitória caracterizam-se pela interdependência das infraestruturas portuárias e logísticas desde o período inicial de expansão da RMGV. Devido à sua localização geográfica,

Vila Velha possui ligação físico-territorial com boa parte dos municípios da região metropolitana, favorecida por grandes vias estruturantes, entre as quais a Rodovia do Sol (ES-060), e a atual avenida Carlos Lindenberg. Contudo, entre as vias de integração metropolitana, destacaremos aqui a Rodovia Leste-Oeste, que configura um polo de atração de diversas atividades, projetos e obras, confirmando sua característica de eixo dinamizador do território metropolitano.

A figura 5 indica as vias urbanas destacadas, às quais associamos as ZIM's de Dinamização Urbana (mostradas anteriormente no mapa 17), e alguns dos empreendimentos a serem localizados nas proximidades, (indicados por letras em negrito entre parênteses e correspondendo à legenda da figura 5). Esses empreendimentos, que foram selecionados por se localizarem nas margens ou proximidades das vias já citadas, são a seguir descritos, assim como a caracterização das vias urbanas:

- 1) **BR 101**: Faz parte do “corredor metropolitano BR-101 Norte” (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2, p. 41), inserida na Zona de Estruturação Urbana Prioritária e Zona de Expansão/Renovação Urbana. Empreendimento: “Condomínio Recanto Valparaíso” (**E**)¹⁶⁵ - Serra;
- 2) **BR 262**: Rodovia que precede do Leste da RMGV (Belo Horizonte/MG), funde-se com a BR 101 no município de Viana, em direção a Cariacica, terminando na cabeceira da “Segunda Ponte”, que dá acesso a Vitória. Inserida na Zona de Estruturação Urbana Prioritária. Empreendimento: Loteamento “Bella Viana Park” (**A**)¹⁶⁶ - Viana;
- 3) **Av. Contorno**: Trecho urbano da BR-101, contorna a ilha de Vitória pelo lado oeste do Maciço Central da RMGV, fazendo ligação entre Cariacica e Serra. Considerada “localização prioritária de grandes polos industriais e logísticos de Cariacica”, insere-se na Zona de Estruturação Urbana Prioritária;
- 4) **Av. Norte-Sul**: Considerada “corredor de concentração de atividades” do município da Serra e de Vitória, insere-se na Zona de Estruturação Urbana

¹⁶⁵ Condomínio de uso misto - residencial multifamiliar e lojas comerciais, localização: rua Marataízes, Lote A1B, Planalto de Carapina, Serra/ES: área total=17.335,98m² (processo PMS nº 23.917/2016; TR nº 06/2016); (fonte: Prefeitura Municipal da Serra)

¹⁶⁶ Loteamento em construção na Rodovia BR 101/262, Viana/ES. (fonte: <https://www.lotescbl.com.br/> - acesso em 20/janeiro/2019)

Prioritária (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2). Empreendimentos: Supermercado Casagrande (**G**)¹⁶⁷ - Serra; Residencial “Reserva Camburi” (**F**)¹⁶⁸ - Vitória.

- 5) **Rod. Leste-Oeste**: Faz parte do “corredor metropolitano Leste-Oeste (rodovia Leste Oeste, entre a BR-262)”; também é parte do “corredor urbano Sudeste de Cariacica (BR-262 / Alto Lage – Rod. Leste Oeste)” (IJSN, PDUI, 2017, Vol. 2, p. 41), ligando-se à BR-262, no trecho de Cariacica, e à Rodovia Darly Santos, em Vila Velha. Insere-se na Zona de Estruturação Urbana Prioritária. Empreendimentos: Hospital Geral Estadual de Cariacica (**B**)¹⁶⁹ e “Parque Residencial Leste-Oeste” (**D**)¹⁷⁰ - Cariacica; “Condomínio Mirante da Barra” (**C**)¹⁷¹ - Vila Velha.

5.4.1 Graus de impacto

Como sabemos, a prevenção de impactos de vizinhança deve ser fundada nos princípios de promoção de um ambiente socialmente justo e equilibrado, tendo o EIV como instrumento para este fim. A prevenção de impacto de vizinhança, considerando a abrangência metropolitana deverá seguir os princípios básicos utilizados nos casos de obrigatoriedade do EIV. Em linhas gerais, determina-se o **grau de impacto** de um empreendimento e/ou atividade, delimita-se sua **área de influência** e exige-se que os impactos, positivos e negativos previstos, sejam relacionados com o ambiente ao qual venha a ser instalado, assim como as dinâmicas urbanísticas que devem ser consideradas.

A definição de grau de impacto metropolitano depende diretamente da natureza do empreendimento: aeroportos, portos, indústrias, entre outros de abrangência metropolitana, são atividades que se caracterizam “naturalmente” como geradores de

¹⁶⁷ Localização: av. Norte-Sul/av. Região Sudeste/av. Petrópolis, Bairro Barcelona, Serra/ES – área= 13.500,00 m² (processo PMS nº 37.717/2015; TR nº 05/2015); (fonte: Prefeitura Municipal da Serra).

¹⁶⁸ Empreendimento do INOCOOPES, condomínio de uso misto – residencial multifamiliar e comercial, localização: av. José Maria Vivacqua Santos (av. Norte-Sul), Jardim Camburi, Vitória/ES; área=42.222,30 m². (TR nº 01/2017); (fonte: Prefeitura Municipal de Vitória).

¹⁶⁹ Obra sob responsabilidade do Instituto de Obras Públicas do Estado do Espírito Santo (IOPES) e as Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (SESA): localização – Rodovia Leste-Oeste, rua 38, nº 2, Bairro Campo Belo, Cariacica/ES; área=37.976,67 m² (TR nº 04/2017 – fonte: Prefeitura Municipal de Cariacica). Conforme informações, o Hospital Geral Estadual terá a capacidade de beneficiar cerca de 8.200 hab. (fonte: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/> - acesso em 20/janeiro/2019)

¹⁷⁰ Novo loteamento a ser implantado na gleba próxima ao Hospital Geral, na região de Campo Belo; (fonte: <http://www.parquelesteoeste.com.br/> - acesso em 20/janeiro/2019).

¹⁷¹ Futuro loteamento residencial a ser implantado no trecho localizado em Vila Velha, a Rod. Leste-Oeste compõe, junto à Rod. Darly Santos e ES 080 (Rod. do Sol), o sistema estruturador da malha urbana direcionada para o sul do município; (fontes: <http://www.ijsn.es.gov.br/>; <https://www.folhavitória.com.br/> - acesso em 21/janeiro/2019).

grande impacto, que, proporcionalmente à sua localização, atingirá em níveis diferenciados mais de um município pertencente a uma região metropolitana. O porte e a natureza do empreendimento, assim como sua localização, são dados relevantes para a definição de grau de impacto. Para utilizar como parâmetro para um TR específico para determinado EIV/RIV, propomos a definição de uma área de influência cuja abrangência tenha como base o alcance territorial para a análise dos impactos a serem considerados de âmbito metropolitano.

O procedimento usual para a definição de grau de impacto urbanístico, que considera o tipo de atividade e o porte do empreendimento, segue os critérios de classificação adotados na legislação municipal. Alguns Planos Diretores adotam a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para determinar os graus de impacto de atividades não residenciais.

No entanto, tratando de avaliar impactos no âmbito metropolitano, propomos que a definição do grau de impacto também seja relacionada à **localização** do empreendimento em relação à **via urbana**: quanto mais próximo, maior o grau de impacto, a depender também de variantes estabelecidas conforme o caso. *Shopping Centers*, terminais de transporte urbano, supermercados, conjuntos residenciais multifamiliares, entre outros, deverão ser avaliados de forma diferenciada, conforme suas dinâmicas e os tipos de impactos a serem considerados

Nesse tipo de avaliação, além do critério de localização (em relação a determinada via), a definição do grau de impacto deverá considerar a capacidade de tráfego, o porte e o potencial concentrador de atividades que caracterize a própria via. Com isso, a classificação de graus de impacto - positivos e negativos - no âmbito metropolitano, pode ter diferentes níveis de intensidade¹⁷².

Assim, podendo ser admitido como um critério adicional, determina-se o grau de impacto dos empreendimentos ou atividades que se localizarem às margens ou nas imediações de grandes vias estruturantes.

¹⁷² Este tipo de avaliação de “grau de impacto metropolitano” aqui proposto não pretende anular a avaliação (G1, G2, G3, etc) adotada pelas Prefeituras municipais, mas adequar-se ou servir de acréscimo às condicionantes.

5.4.1.1 Impactos positivos e negativos

A definição dos impactos de vizinhança com abrangência metropolitana deverá considerar os impactos positivos e negativos¹⁷³, nos seguintes termos:

Impactos positivos: Vale observar que a valorização da área imediatamente próxima (vizinhança que constitui sua área de influência direta) e os benefícios que a densidade urbana pode comprovadamente atrair, serão impactos inicialmente percebidos como positivos, atingindo prioritariamente seu entorno imediato. Além dessas consequências, outras devem ser consideradas, como atração de novos empreendimentos e diversidade de usos, geração de empregos, que podem ser abrangentes, afetando positivamente a área metropolitana.

Impactos negativos: Entre as consequências atribuídas a um dado empreendimento gerador de impacto, chamam mais atenção aquelas consideradas como efeitos negativos. Questões como sobrecarga nos fluxos diários, congestionamentos (consequências dos polos geradores de tráfego), demandas por um volume cada vez maior de meios de transporte, são considerados interferências diretas da construção de um empreendimento, e deverão ir além do território municipal, configurando impactos metropolitanos. Com respeito aos eixos viários, deve ser considerada sua vocação e capacidade de absorção dos impactos, para orientar usos adequados e compatíveis. Devem ser também consideradas outras questões decorrentes do aumento da densidade populacional, tais como o aumento da demanda de serviços urbanos e de infraestruturas e a poluição ambiental.

5.4.2 Áreas de influência

Além da classificação de grau de impacto, e do caráter negativo ou positivo dos impactos de vizinhança considerados, a delimitação da área de influência leva em conta critérios que são definidos a partir da localização (terreno) do empreendimento ou atividade¹⁷⁴. Quanto à questão diretamente ligada à localização, propõe-se

¹⁷³ Cabe considerar que, dependendo do porte, natureza e localização do empreendimento, deverão ser contemplados no EIV, aspectos como a atratividade de pessoas (população fixa e flutuante), aumento da densidade populacional e suas consequências. Com base nas avaliações, poderão ser consideradas medidas mitigadoras e compensatórias que possam atender demandas em outra área de interesse metropolitano.

¹⁷⁴ M. L. Souza (2008) avalia que a delimitação de áreas de influência é menos trivial do que parece; admitindo que a área de influência do efeito de valorização imobiliária não tende a ser homogênea, no que tange ao impacto

estabelecer a relação com os fluxos viários e as consequências de aumento de tráfego – uma preocupação colocada frequentemente como fator preponderante nas exigências estabelecidas para o EIV.¹⁷⁵ As questões relativas ao aumento de tráfego e suas consequências, não devem ser desprezadas.

Assim, entendemos que no contexto metropolitano, as relações intraurbanas impõem uma relação direta com os fluxos viários. A orientação para o diagnóstico dos impactos a serem produzidos são prioritariamente circunscritos dentro de uma determinada área de influência direta, devendo se estender para uma área de influência indireta. Utilizando-se áreas de influência que sejam delimitadas nas margens das vias urbanas e, eventualmente, transpondo seus limites, deve-se considerar:

AID – Área de Influência Direta: a influência direta de determinado empreendimento localizado às margens de uma via regional pode ser entendida como o espaço imediatamente próximo às suas áreas lindeiras. Devem ser considerados os impactos diretamente relacionados à sua vizinhança imediata, evidenciando o seu caráter como gerador de tráfego na própria via e a atração de fluxos viários para o município em que se insere.

AII – Área de Influência Indireta: Considerando que este conceito já pressupõe um território mais amplo, a **AII** pode ser também caracterizada como **Área de Influência Metropolitana (AIM)**. Esta deverá considerar os aspectos relativos às necessidades geradas (de serviços e equipamentos urbanos) e pela densidade populacional resultante, além das questões relacionadas às contrapartidas exigidas para minimizar ou compensar impactos negativos. Sua delimitação deve ser relacionada com o grau de impacto atribuído, que depende da elaboração do TR e da análise prévia do empreendimento. A figura 6 indica a demarcação de áreas de influência relacionadas às vias urbanas em destaque, tomando como base os empreendimentos indicados na figura 5.

positivo da intervenção. Na realidade, esse efeito de valorização “tende a diminuir à medida que nos afastamos do objeto geográfico de cuja presença decorre a valorização” (SOUZA, 2008, p. 124).

¹⁷⁵ Referimos aqui ao estudo das **interseções viárias** dentro da **área de influência direta**, que são demarcadas para que o EIV considere a contagem de tráfego e o comportamento dos fluxos viários desde a construção do empreendimento até seu funcionamento. Trata-se de elaborar um diagnóstico para estimar a viabilidade do empreendimento ou atividade, considerando que os problemas advindos do aumento de tráfego podem exigir soluções alternativas, que eventualmente venham ser exigidas ou recomendadas.



Figura 6 – Vias urbanas e regionais - Áreas de Influência Metropolitana

5.4.3 Vetores de influência

Ao tomar o fator de localização e as vias urbanas e regionais como o local de inserção de um dado empreendimento ou atividade, admite-se uma nova conceituação para a indicação de sua área de influência, como “Vetor de Influência”. A intenção aqui é propor este recurso como hipótese para aplicação em casos de Estudos de Impacto de empreendimentos ou atividades que se caracterizem como de impacto metropolitano, considerando questões estruturais, socioeconômicas e, principalmente ambientais. A determinação de **vetores de influência** deverá considerar as vias localizadas dentro dos perímetros urbanos, como base para a indicação de uma área de influência intraurbana, intermunicipal e metropolitana.

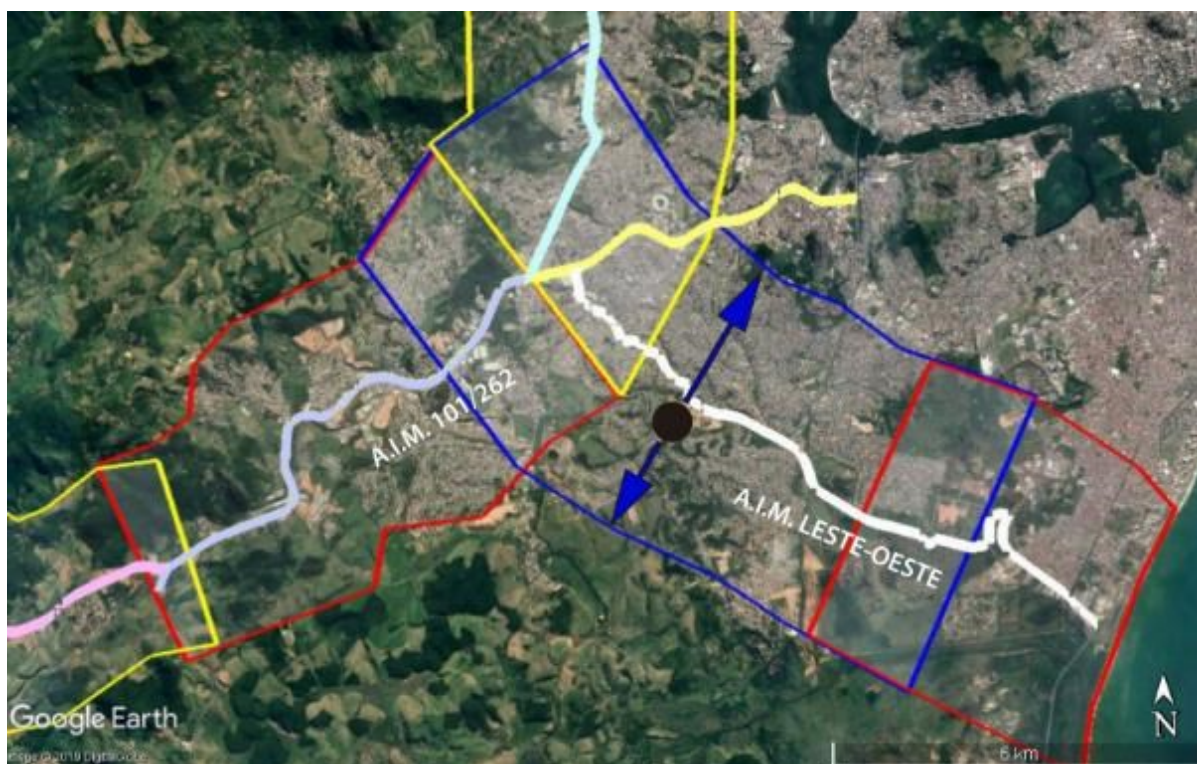


Figura 7 – Áreas/Vetores de Influência - interseções



Figura 8 – Vetores de Influência

Desse modo, os vetores de influência serão indicados com sentidos direcionados a partir da localização e do município a que pertença o empreendimento. Estes vetores podem corresponder ao grau de impacto atribuído a determinado empreendimento, sendo classificados de modo similar à classificação usual dos graus de impacto.

Em linhas gerais, as direções podem ser também consideradas a partir da análise do sistema viário, de forma a considerar as vias como dinâmicas geográficas para o crescimento e expansão territorial das cidades. Assim, intenta-se também verificar suas características urbano-territoriais, visto que empreendimentos localizados em áreas estratégicas podem produzir novos assentamentos ou núcleos urbanos. As figuras 7 e 8 demonstram em detalhe a indicação de **vetores de influência**, utilizando como base uma das vias intraurbanas destacadas no estudo sobre a proposição de impactos metropolitanos.

Deve ser considerado que, no caso de um grande empreendimento comercial de grande porte, por exemplo, um *Shopping Center* ou um empreendimento de serviços de abrangência regional, como um terminal de transporte urbano, os impactos sejam mais ampliados e tomados regionalmente. Para estes casos, os vetores de influência podem ser mais ampliados e ter diferentes direções. Contudo, a avaliação de um EIV/RIV deste tipo de equipamento urbano-metropolitano deverá envolver a população das cidades mais proximamente envolvidas, por meio de um conselho deliberativo de representação metropolitana, especificamente criado para este fim.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da nossa investigação, quando presente em algumas audiências públicas para apresentação de EIV's, e conforme alguns relatos e registros obtidos sobre o tema, junto aos representantes das prefeituras, constatamos que boa parte dos empreendimentos de maior porte têm suas localizações diretamente associadas às vias intraurbanas anteriormente citadas. Por razões óbvias, devido à possibilidade de aproveitamento das infraestruturas, entre outros fatores, as áreas urbanas preferenciais desses empreendimentos localizam-se nas imediações dessas vias. Contudo, embora estas vias urbanas e regionais representem seu principal fator de integração, como já ressaltamos, não existe prevenção de impactos de vizinhança que considerem a correspondência dos municípios que compartilham suas fronteiras.

Conforme assinala Rocco (2009), o impacto de vizinhança pode ser denominado “impacto urbanístico”, uma vez que é também produto das relações de vizinhança nos ambientes construídos (ROCCO, 2009, p. 228). O mesmo autor adverte ainda que as relações de vizinhança não podem ser resumidas apenas aos aspectos de moradia, circulação, paisagem e infraestrutura pública. A economia local também deve ser inserida neste contexto, pois pode ser impactada de forma positiva ou negativa pelas novas intervenções e, nesse sentido, deve estar presente na avaliação de impactos urbanísticos” (p. 229).

Como já assinalado neste estudo, ao analisar as cinco cidades conurbadas da RMGV, verificamos a importância das vias urbanas e regionais no contexto municipal por suas características de integração metropolitana. Ressalte-se a importância de compreender que ações isoladas, em um contexto regional, não atingem o objetivo de enfrentar problemas, se tratados de modo individual.

A consolidação do EIV nos municípios, promovida pelo empenho das administrações municipais em cumprir as determinações do Estatuto da Cidade, demonstra o interesse em controlar o uso do solo de forma consciente. Quando lançamos a ideia de área de influência metropolitana e vetor de influência, intentamos adotar o conceito como apresentado por Souza (2008), que propõe a definição de “território em rede”. Ainda que “territórios referenciem identidades territoriais”, a noção de territórios-rede

é definida “pela área de influência que exerce articulação de vários pontos, sem eliminar outras configurações, identidades” (SOUZA, 2008, p. 215).

Contudo, ao procurar fornecer uma perspectiva para a utilização do EIV de forma integrada por municípios que compartilhem um espaço intraurbano e que sejam interligados por vias estruturantes, entendemos que existem obstáculos que podem dificultar sua aplicação. Essas dificuldades se referem à definição do que se entende por **impacto metropolitano**, à escolha dos empreendimentos geradores de impacto metropolitano, (esses nem sempre aliados às vias urbanas e regionais).

Outro impasse que deve ser considerado é a dificuldade de delimitação da **área de influência**: esse conceito é quase sempre subjetivo, mesmo quando se trata de impactos de vizinhança no âmbito municipal. Por último, a maior dificuldade é a efetiva operação do **EIV metropolitano**, quanto às suas instruções, e à análise dos resultados, assim como o necessário consenso para ações coordenadas. Para a gestão integrada de impactos metropolitanos, é preponderante que haja real interesse de integração entre os municípios, para além das questões políticas e administrativas.

Assim, para execução das proposições aqui apresentadas, ainda que se limitem ao campo das ideias, deve ser considerada a possibilidade da intervenção das instâncias do PDUI-RMGV, no âmbito das proposições do planejamento integrado e da governança metropolitana ¹⁷⁶. Apesar das limitações e alguns descompassos na elaboração e aplicação das premissas do PDUI, não se pode falar em gestão metropolitana sem ações efetivas.

Vale considerar que, tratando-se de Estudo de Impacto de abrangência metropolitana, é necessário que se estabeleça a integração vertical e horizontal das políticas urbanas, priorizando as oportunidades de alinhamento das políticas de desenvolvimento e gestão territorial, campo de atuação da instância interfederativa.

Admitindo a possibilidade de incluir o EIV na interface metropolitana, a tomada de decisões sobre seus desdobramentos e as análises dos resultados cabe às instâncias

¹⁷⁶ Considerando que o PDUI, como responsável pela territorialização de políticas de desenvolvimento econômico, atua como instrumento de integração dos atores no planejamento da RMGV; (IJSN. PDUI.2017, Vol. 2, p. 168).

administrativas, sendo importante a participação popular nesse processo, em resposta às intenções iniciais do PDUI, de conscientizar a população para um pensamento do que signifique “ser metropolitano”.

Não se trata de pretender apresentar soluções simples para problemas complexos, que representam as questões relacionadas às cidades regionais e ao anseio pelo ambiente equilibrado e a sustentabilidade urbana. Assim, consideramos o espaço metropolitano um território pleno de conflitos, para os quais devem ser buscadas soluções para que se estabeleçam os plenos direitos à qualidade de vida urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABE, André Tomoyuki. **Grande Vitória, ES.:** Crescimento e metropolização. Tese de doutorado USP. São Paulo. 1999
- ACIOLY JR. Cláudio, DAVIDSON, Forbes. **Densidade Urbana:** Um instrumento de planejamento e gestão urbana. (trad. Cláudio Acioly). Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- BARROS, Ana Maria F.B. – org. (et al). **O Estatuto da Cidade comentado.** Ministério das Cidades. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/729-biblioteca.html>>
- BAUDOUIN, T.; COLLIN, M. **Fazer metrópoles por meio da democracia** (trad. Leonora Corsini); *in*: COCCO, G.; ALBAGLI, S. (org). **Revolução 2.0 – e a crise do capitalismo global.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- BRASIL. **Relatório Brasileiro para a Habitat III.** Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>> (acesso em outubro/2018)
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade.** Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Legislação, nº 40. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>> (acesso em 04/02/2018)
- _____. **Estatuto da Cidade:** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e legislação correlata. 4ª ed. - Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados - Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara. Brasília, 2012. Série Legislação, nº 90. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>> (acesso em 12/08/2018)
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** São Paulo, Editora Paz e Terra S/A. Edição Revisada, acompanhada de posfácio (1975) – 4ª Ed. Coleção Pensamento Crítico – vol.48. 2009.
- CASTELLS, M. & BORJA, J. **As cidades como atores políticos.** (Conferência Habitat II). Novos Estudos – CEBRAP nº 45, julho 1996 pp. 152-166. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/>> (acesso em setembro/2017)
- CORRÊA, Roberto L. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Editora Ática, 2003.
- CYMBALISTA, Renato. **Estudo de Impacto de Vizinhança.** Dicas – Instituto Polis. vol. 192, pp. 12-15. 2001. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/estudo-de-impacto-de-vizinhanca>> (acesso em 10/11/2017)
- FARACO, José Luiz *et al.* **Estudo de impacto de vizinhança e a sustentabilidade metropolitana.** Revista Tecnológica, v.18, nº.1, pp 103-113, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4025/revtecnol.v18i1.8935.g6006>>
- ELIAS, Norbert. **O processo civilizador.** Uma História dos Costumes (trad. Ruy Jungman) Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994, 2º ed. – Volume I.
- ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Espírito Santo 2025: Plano de Desenvolvimento** - Secretaria de Estado de Economia e Planejamento - SEP. Vitória, 2006. Disponível em: <<http://www.pdi.ufes.br/sites/default/files/Plano.pdf>>
- GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrópoles. Belo Horizonte, MG. PUC, 2009. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/5819355-Sol-garson-regioes-metropolitanas-por-que-nao-cooperam.html>> (acesso em janeiro/2017)

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2014 - 4ª edição revista e ampliada.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. Coleção Geografia e Adjacências.

_____. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades - 2007**/ IBGE, Coordenação de Geografia. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>> (acesso em outubro/2018)

_____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil** / IBGE, Coordenação de Geografia. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2016. - e-Book (PDF). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=299700>> (acesso em setembro/2018)

_____. **Áreas Urbanizadas do Brasil - 2015**. Coordenação de Geografia, Série Relatórios Metodológicos. Volume 44. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/areas_urbanizadas/> (acesso em setembro/2018)

_____. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões intermediárias – 2017**. IBGE, Coordenação de Geografia, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>> (acesso em setembro/2018)

_____. **Tipologia intraurbana**: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf>> (acesso em setembro/2018)

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES; Secretaria de Estado de Economia e Planejamento - SEP; Governo do Estado do ES. **Leis Urbanísticas dos Municípios do Espírito Santo** - Caderno de Pesquisa. Vitória, 2017. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/assuntos/legislacao-urbanistica>> (acesso em: 01/11/2017)

_____. **Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória**: O Estatuto da Metrópole e a RMGV. Vitória, 2017. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5717>> (acesso em 01/11/2017)

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**: Região Metropolitana da Grande Vitória. O Processo participativo - Vol.1. Vitória, 2018. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6300>> (acesso em 24/09/2018)

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**: Região Metropolitana da Grande Vitória. Diagnóstico Integrado - Vol.2. Vitória, 2018. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6300>> (acesso em 24/09/2018)

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**: Região Metropolitana da Grande Vitória. Macrocenários - Vol.3. Vitória, 2018. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6300>> (acesso em 24/09/2018)

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**: Região Metropolitana da Grande Vitória. Instrumentos e Políticas - Vol.4. Vitória, 2018. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6300>> (acesso em 24/09/2018)

- IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Cartas Patrimoniais** - Acervos e Publicações. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/226>> (Acesso em 15/06/2018)
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. 2ª tiragem.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2003. 5ª edição.
- LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Tradução: Sérgio Martins. 1999. Belo Horizonte: Editora UFMG - 1ª reimpressão, 2002.
- _____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2008. 5ª edição – 3ª reimpressão, 2011.
- LEITE, Carlos. **Cidade sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Carlos Leite, Juliana di Cesare Marques Awad. Porto Alegre: Bookman. 2012.
- LOLLO, José Augusto de; RÖHM, Sérgio Antônio. **Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança**. Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia, Vol. 3 – nº 2 pp. 3-45. 2007. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu.doc/lollo1-aspectos_negligenciados.pdf> (acesso em 10/11/2017)
- LIMA, P. R. de; KRÜGER, Eduardo L. **Políticas públicas e desenvolvimento urbano sustentável**. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Curitiba, 2004.
- MAGALHÃES, F. (editora) **Regiões Metropolitanas no Brasil: Um paradoxo de desafios e oportunidades**. Bando Interamericano de Desenvolvimento – BID. Washington, D.C. EUA, 2010.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Editora Vozes, 2011. 5ª. Edição.
- _____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Editora Vozes, 2014, 3ª. Edição.
- _____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados – vol. 17 n. 48, pp 151-166. Instituto de Estudos Avançados/USP. São Paulo, (1996) 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>> (acesso em out/2017)
- MARQUES, Ana I. S.; BARCELOS, G.L.; TANA, S.C. **Plano de Desenvolvimento da Rede de Cidades do Espírito Santo** – II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 4: Desenvolvimento equilibrado: um desafio regional. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/bitstream>>
- MONTE-MÓR, Roberto L.M. **Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira**. In: COSTA, Geraldo M. & MENDONÇA, Jupira G. Planejamento Urbano no Brasil, trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. pp. 31-65.
- MUNFORD, Lewis. **A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998).
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. (Org.) **Estatuto da cidade: para compreender...** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- OLIVEIRA JUNIOR, A.P. et. al. **O processo de metropolização da RMGV: A Metrópole na rede urbana brasileira e na configuração interna**. In: LIRA, P.; JUNIOR, A.P.O; MONTEIRO, L.L. (org). **Vitória: transformações na ordem urbana – metrópoles: território, coesão social e governança democrática** – Série Estudos Comparativos. Letra Capital Editora; Observatório das Metrópoles – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 1ª Edição – pp. 25-56. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/serie_ordemurbana_vitoria2.pdf> (acesso em 12/11/2017)

- PERES, Janaína L. P. et al. **O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas**: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. Cadernos Metrópole – mobilidade espacial. São Paulo, v. 20, n. 41, pp. 267-288, jan/abr 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4113>> (acesso em 13/07/2018)
- ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança**: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009 – 2ª edição.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade**: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole. Ed. 12, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/8807>> (acesso em 06/09/2017)
- ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – V. 11, nº 2. Novembro de 2009 – p. 31 – 50. DOI: <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n22p31>>
- SANT'ANA, Marcel C. **Estatuto da Metrópole**: Limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da Lei nº 13.089, de 2015. Meridiano – Revista de Geografia, n. 5. 2016. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <<http://www.revistameridiano.org/n5>> (acesso em 08/01/2018)
- SANT'ANNA, Mariana Senna. **Estudo de Impacto de Vizinhança**: Instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos. Belo Horizonte: Editora Forum, 2007.
- SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo, Edusp – Editora da Universidade de São Paulo, 4ª Edição, 2008.
- SCHVARSBURG, Benny. (Org.). **Estudo de Impacto de Vizinhança**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação - Schvarsburg, B.; Martins, G. C.; Kallas, L. M. E; Brasília: Universidade de Brasília, 2016. volume 4 – Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf>> (acesso em 15/02/2018).
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**: Diretrizes para o trabalho didático-científico na Universidade. São Paulo, Cortez, 1980.
- SILVA, Paulo Diego D'Ovídio; LOLLO, José Augusto de. **O Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento para o desenvolvimento da qualidade de vida urbana**. Holos Environment. Vol 13 n. 2, 2013 – pp 151-162. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14295/holos.v13i2.6361>>
- SOARES, Paulo R. R. **Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil**. In Cadernos Metrópole – mobilidade espacial. São Paulo, v. 20, n. 41, pp. 15-34, jan/abr 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4113>> (acesso em 13/07/2018)
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano**: Um estudo sobre a problemática socioespacial nas Metrópoles Brasileiras. Rio de Janeiro, 2005, Editora Bertrand Brasil Ltda - 2ª edição.
- _____. **Mudar a Cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro, 2008, Editora Bertrand Brasil Ltda - 5ª edição.
- SOUZA, Marcelo Pereira de. **Instrumentos de Gestão Ambiental**: fundamentos e prática. 2º São Carlos: Editora Riani Costa, 2000.
- SOUZA, Maria Julieta Nunes de. **Novos instrumentos de Reforma Urbana**: Possibilidades do Relatório de Impacto de Vizinhança. 2º Congresso de Direito Urbanístico. Porto Alegre, 2002.
- VILLAÇA, Flávio. **A delimitação territorial do processo urbano**: O espaço urbano e seu planejamento. São Paulo, 1997. Disponível em:

<https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/32301465/delimitacao_territorial.pdf> (acesso em 05/05/2017)

_____**Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2ª Edição, 2017.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

LEIS FEDERAIS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Senado Federal. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

_____**Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade:** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>

_____**Código Civil Brasileiro.** Senado Federal. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>

_____**Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 12 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>

LEIS ESTADUAIS:

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar Nº 58, de 21 de fevereiro de 1995.** Criação da Região Metropolitana da Grande Vitória. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LC%2058.html>

_____**Lei Complementar Nº 204, de 21 de junho de 2001:** Institui a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV. Vitória, 2001. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LC204.html>

_____**Lei Complementar Nº 318, de 17 de janeiro de 2005:** Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/>

_____**Lei Complementar Nº 872, de 07 de dezembro de 2017.** Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit.pdf>>

LEIS MUNICIPAIS:

MUNICÍPIO DE CARIACICA – ES. **Lei Orgânica do Município de Cariacica - ES, de 05 de abril de 1990.** Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/>> (acesso em junho/2017)

Lei Complementar nº 018, de 31 de maio de 2007. Institui o Plano Diretor Municipal do município de Cariacica, altera o perímetro urbano, define o zoneamento urbano e rural e dá outras providências. <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/>> (acesso em junho/2017)

Lei Orgânica do Município de Cariacica - ES, de 10 de julho de 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-cariacica-es>> (acesso em junho/2017)

Lei nº 5.382, de 02 de junho de 2015. Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e cria a Comissão Municipal de Análise dos Estudos de Impacto de Vizinhança - COMAE. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/>> (acesso em junho/2017)

Decreto nº 146, de 18 de agosto de 2015. Regulamenta o pagamento de gratificação para a comissão especial de análise de Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança – COMAE, instituída pela Lei 5382-2015 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/>> (acesso em junho/2017)

Lei nº 5.728, de 12 de janeiro de 2017. Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança do município de Cariacica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/>> (acesso em junho/2017)

MUNICÍPIO DA SERRA – ES. Lei Orgânica do Município da Serra, de 05 de abril de 1990. Câmara Municipal da Serra, Estado do Espírito Santo. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L01990.html>> (acesso em maio/2017)

Lei nº 2.100, de 03 de julho de 1998. Dispõe sobre o planejamento urbano do Município da Serra, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L38202012.html>> (acesso em maio/2017)

Lei Municipal nº 3.820, de 11 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a organização do espaço territorial do Município da Serra, conforme determina o disposto no art. 182 da Constituição Federal, e os arts. 39, 40, 41, 42 do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 2001. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L38202012.html>> (acesso em março/2017)

Decreto nº. 6.223, de 19 de janeiro de 2012. Compõe e regulamenta o funcionamento da Comissão Municipal de Avaliação do Impacto de Vizinhança - CMAIV. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/>> (acesso em maio/2017).

Lei nº 4.459, de 11 de março de 2016. Altera a Lei Municipal nº 3.810/2012 – Plano Diretor Urbano do Município da Serra. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas>> (acesso em maio/2017)

Decreto nº. 1.409, de 21 de junho de 2017. Regulamenta os procedimentos para a realização de audiência pública de Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV, conforme definido pelos artigos 340 e 350 da Lei Municipal nº 3.820/2012 - PDM. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/>> (acesso em novembro/2017)

Lei nº 4.696, de 06 de setembro de 2017. Altera a Lei Municipal nº 3.810/2012 – Plano Diretor Urbano do Município da Serra. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas>> (acesso em novembro/2017).

MUNICÍPIO DE VIANA – ES. Lei Municipal nº. 1.050, de 21 de abril de 1989. Dispõe sobre a política de proteção, do controle e da conservação do Meio Ambiente e da melhoria de qualidade de vida do Município de Viana. Disponível em: <<http://www3.camaraviana.es.gov.br/legislacao/norma>> (acesso em junho/2018)

Lei Orgânica do Município de Viana – ES, de 03 de abril de 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-viana-es>> (acesso em junho/2017)

Lei nº 1.876, de 18 de dezembro de 2006. Cria o Plano Diretor Municipal de Viana. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/870/leis-de-Viana/>> (acesso em junho/2017)

Decreto nº 215, de 30 de setembro de 2013. Regulamenta a elaboração, forma de apresentação, tramitação e prazos de validade do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/870/leis-de-Viana/>> (acesso em junho/2017)

Lei Municipal nº 2.829, de 27 de dezembro de 2016. Dispõe, sobre a Política de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial, institui o Plano Diretor Municipal de Viana – PDM e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viana-es>> (acesso em junho/2017)

Decreto nº 204, de 01 de setembro de 2017. Cria a Comissão Interna para atuar na Análise do Estudo de Impacto de Vizinhança (CIAEIV), e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/es/v/viana/decreto/>> (acesso em dezembro/2017)

MUNICÍPIO DE VILA VELHA – ES. Lei Orgânica do Município de Vila Velha - ES, de 25 de outubro de 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-vila-velha-es>> (acesso em março/2017)

Lei Municipal nº 3.784, de 26 de março de 2001. Estabelece gabarito máximo na ZR1A, ZR1B e ZR7, constantes dos anexos 2 e 6 da Lei nº. 2.621/90, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta>> (acesso em março/2017)

Decreto nº 321, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta a criação do art. 5º. da Lei 3.784, de 26 de março de 2001, que trata dos empreendimentos de impacto e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta>> (acesso em março/2017)

Lei Municipal nº 4.575, de 26 de novembro de 2007. Institui o Plano Diretor Municipal (PDM), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta>> (acesso em março/2017)

Decreto nº 80, de 16 de maio de 2016. Substitui o Decreto Municipal nº 109/2013, que cria a Comissão Especial de Análise do Estudo de Impacto de Vizinhança – CEEIV, regulamenta as formas de elaboração e apresentação, tramitação e prazos do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, conforme determina o Plano Diretor Municipal de Vila Velha. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta/>> (acesso em março/2017)

Lei Municipal nº 3.784, de 26 de março de 2001. Estabelece gabarito máximo na ZR1A, ZR1B e ZR7, constantes dos anexos 2 e 6 da Lei nº. 2.621/90, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta>> (acesso em março/2017)

MUNICÍPIO DE VITÓRIA – ES. Lei Orgânica do Município de Vitória – ES, de 05 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_es_vitoria.pdf> (acesso em março/2017)

Lei Municipal nº 4.167, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município de Vitória, institui o Plano Diretor Urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Decreto nº 9.945, de 20 de novembro de 1996. Define novos empreendimentos de impacto e estabelece procedimentos. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Decreto nº 4.821, de 30 de dezembro de 1998. Institui o Código de Edificações do Município de Vitória e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmv.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L48211998.html>> (acesso em abril/2017)

Decreto nº 10.325, de 01 de março de 1999. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Lei Municipal nº 6.074, de 29 de dezembro de 2003. Modifica e acrescenta artigo à Lei nº 4.821, de 30 de dezembro de 1998 – Código de Edificações do Município de Vitória e estabelece prazo para a conclusão da estrutura das obras. Disponível em: <<http://leismunicipais.com.br>> (acesso em setembro/2017)

Lei Municipal nº 6.705, de 13 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor Urbano do Município de Vitória e dá outras providências. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Decreto nº 14.242, de 26 de março de 2009. Regulamenta o funcionamento da Comissão Técnica de Análise de Impacto Urbano – CTA, instituída através da Lei 6.705, de 13 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Decreto nº 14.243, de 26 de março de 2009. Regulamenta a elaboração, as formas de apresentação, a tramitação e os prazos de validade do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, estabelecido na Lei nº 6.705, de 13 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Lei nº 8.289, de 11 de maio de 2012. Define regras para a realização de audiências públicas. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Lei nº 8.295, de 18 de maio de 2012. Dispõe sobre a obrigatoriedade de tradutor de Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS) nas Audiências Públicas realizadas no Município de Vitória. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Decreto nº 16.223, de 04 de fevereiro de 2015. Altera e inclui dispositivos no Decreto nº 14.242 de 26 de março de 2009, que regulamenta o funcionamento da Comissão Técnica de Análise de Impacto – CTA, instituída através, da Lei nº 6.705, de 13 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em março/2017)

Decreto nº 17.137, de 03 de agosto de 2017. Altera o Art. 8º do Decreto nº 14.242, de 26 de março de 2009, que regulamentou o funcionamento da Comissão Técnica de Análise de Impacto – CTA, instituída através da Lei nº 6.705, de 13 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/resultado.cfm>> (acesso em novembro/2017)

Lei Municipal nº 9.271, de 21 de maio de 2018. Aprova o Plano Diretor Urbano do Município de Vitória e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/legislacao.php>> (acesso em junho/2018)

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – RS. Lei Complementar Nº 43, de 21 de julho de 1979. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano do Município de Porto Alegre, institui o Primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-COMPLEMENTAR-43-1979-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>> (acesso em: 18/07/2018)

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SP. Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990, com suas alterações. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>> (acesso em 18/07/2018)

Decreto nº 34.713, de 30 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-paulo/decreto/1994/>> (acesso em 18/07/2018)

ANEXO 1

ENTREVISTAS

Visando compreender as especificidades quanto aos procedimentos para a implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança em cada município, bem como o modo de operação das equipes responsáveis pelo cumprimento das etapas que constituem a matéria “gestão de impactos de vizinhança” – tais como classificação dos graus de impacto, elaboração do Termo de Referência e identificação da Área de Influência Direta, foram elaboradas seis perguntas padrão, resumindo de modo simplificado os aspectos referentes ao EIV.

Assim, procuramos a equipe técnica responsável pela análise de impactos em cada Prefeitura Municipal das cinco cidades de RMGV que fazem parte do recorte territorial deste trabalho para uma entrevista presencial, cujas respostas serviriam como um panorama da atuação da administração municipal, bem como da situação atual na implementação do EIV (também do RIV), assim como norteadoras para o desenvolvimento da pesquisa e composição do trabalho final. Após uma conversa sobre os motivos e objetivos da entrevista, foi explicado como seriam coletadas as respostas, transcritas diretamente, para, depois de verificadas pelos entrevistados, e confirmado seu conteúdo, serem posteriormente reproduzidas fiel e literalmente.

As perguntas feitas tiveram como objetivo identificar as diferenças e semelhanças na atuação de cada ente administrativo, além dos aspectos relacionados à legislação municipal e a participação popular para apreciação dos relatórios de impacto. Intencionou-se também verificar de que modo cada um dos atores envolvidos no processo responde às suas atribuições e responsabilidades para o cumprimento da obrigatoriedade do EIV, questionando de que maneira alguns procedimentos poderiam ser eventualmente alinhados. Como parte dos objetivos deste trabalho, procuramos colher as impressões dos entrevistados quanto à possibilidade ou necessidade de atuação de forma integrada em casos sujeitos ao EIV que poderiam incorrer em impacto metropolitano.

As conversas foram agendadas previamente, via contato telefônico, e concedidas nas datas determinadas pelos entrevistados e de acordo com a disponibilidade de cada um. Somente uma destas conversas (Prefeitura Municipal de Cariacica) não se realizou presencialmente, tendo sido a última entrevista, efetuada remotamente (com o envio de e-mails, único meio disponível pela entrevistada). Todas as pessoas abordadas nas entrevistas pertencem ao corpo técnico de analistas servidores da administração pública nas prefeituras dos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. As perguntas feitas foram as seguintes:

- 1) A legislação referente ao estudo de impacto de vizinhança no município atende às questões para aprovação?
 - 2) Quais os principais problemas para o cumprimento das exigências dos Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança?
 - 3) Medidas compensatórias, mitigadoras ou outras contrapartidas exigidas são satisfatoriamente atendidas ou cumpridas?
 - 4) Sobre a A.I.D: existem falhas ou deficiências para a definição da área de influência direta, especificados nos termos de referência?
 - 5) Existem conflitos quanto às relações do município com relação à Região Metropolitana da Grande Vitória? Pode narrar alguma situação específica?
 - 6) Como funciona a participação da população nas audiências públicas, e nas decisões para os empreendimentos, existe interesse real?
-

Registro dos EIV's / RIV's dos municípios

Cariacica: A quantidade de EIV's – e seus respectivos RIV's – apresentados em Cariacica, desde o início de sua implementação, os números são ainda modestos, conforme registros obtidos por informações da SEMDEC. No período entre 2015 a 2018, os resultados referentes aos documentos aprovados são os seguintes:

2015 = 5 aprov. / 2016 = 3 aprov. / 2017 = 2 aprov. / 2018 = 2 aprov.
(TOTAL = 12 relatórios aprovados)

Serra: Devido ao processo de implementação do EIV ter sido consolidado somente com a promulgação do atual PDM (Lei nº. 3.820/2012), a Serra registra Estudos aprovados a partir de 2011 (incluindo os denominados Relatórios de Impacto Urbano). Assim, os números obtidos por informação da SEDUR são os seguintes, considerando apenas os EIV's / RIU's aprovados:

2011 = 1 aprovado; / 2013 = 7 aprovados; / 2014 = 3 aprovados;
2015 = 3 aprovados; / 2016 = 7 aprovados; / 2017 = 6 aprovados;
2018 = 4 aprovados; não constam EIV's/RIV's aprovados em 2012
(TOTAL = 31 relatórios aprovados)

Viana: Em Viana, devido ao fato da implementação dos Estudos de Impacto de Vizinhança ter sido regulamentada somente a partir de 2013, o número de EIV's apresentados (correspondendo à emissão de Termos de Referência) até o período atual, é pouco significativo. Conforme dados fornecidos pela SEMOD, com referência aos EIV's analisados – e seus respectivos RIV's aprovados, no período entre 2015 e 2018, registram-se as seguintes quantidades:

2015 = 1 / 2016 = 5 / 2017 = 2 (2 aprovados) / 2018 = 5 (2 aprovados).

(TOTAL = 4 relatórios aprovados)

Vila Velha: Conforme a evolução da implementação do EIV no município, Vila Velha registra um número relativamente expressivo de Estudos de Impacto apresentados – de acordo com o quantitativo dos Termos de Referência solicitados e emitidos. Os dados fornecidos pela SEMDU referem-se ao período de vigência das leis mais recentes, desde a efetiva implementação do EIV de acordo com o EC. Não existem registros de realização de audiências públicas destinadas à aprovação de Estudos neste mesmo período. Seguem os dados do período (2006 a 2017)¹⁷⁷:

2006 = 6 / 2007 = 52 / 2008 = 12 / 2009 = 28 / 2010 = 24 (10 aprovados);
2011 = 18 (8 aprovados) / 2012 = 6 (6 aprovados) / 2013 = 13 (1 aprovado);
2014 = 14 (5 aprovados) / 2015 = 18 (6 aprovados);
2016 = 32 (5 aprovados) / 2017 = 4 aprovados;

(TOTAL = 45 relatórios aprovados – a partir de 2010)

Vitória: Conforme verificado, a gestão de impactos na PMV tratava inicialmente da exigência de RIU, antes das diretrizes do EC para a implementação do EIV. De acordo com dados obtidos na SEDEC, tomamos ambos os modelos (EIV's e RIU's), para um panorama dos Estudos elaborados, conforme os TR's. As quantidades a seguir referem-se aos RIU's registrados no período entre 1996 e 2006:

1996 = 8 (6 aprov.) / 1997 = 27 (16 aprov.) / 1998 = 17 (11 aprov.);
1999 = 19 (9 aprov.) / 2000 = 17 (8 aprov.) / 2001 = 17 (11 aprov.);
2002 = 18 (9 aprov.) / 2003 = 24 (18 aprov.) / 2004 = 21 (12 aprov.);
2005 = 23 (13 aprov.) / 2006 = 25 (16 aprov.)¹⁷⁸ (TOTAL = 129)

Com referência à implementação do EIV, os seguintes números dão conta dos registros do período entre 2007 a 2018. Os itens registrados dizem respeito ao total de estudos aprovados, em análise, indeferidos e arquivados (devido ao não cumprimento de prazos, ou à desistência do próprio empreendedor). Seguem os dados obtidos desse período:

2007 = 09 (4 aprovados; 1 audiência pública realizada);
2008 = 19 (11 aprovados; 6 audiências públicas)
2009 = 8 (4 aprovados) / 2010 = 17 (6 aprovados) / 2011 = 7 (2 aprovados)
2012 = 12 (9 aprov.) / 2013 = 13 (7 aprov.) / 2014 = 9 (4 aprov.);¹⁷⁹
2015 = 8 (2 aprov.; 1 aud. pública; 2 em análise) / 2016 = 4 (1 em análise);

¹⁷⁷ Os registros de 2018, até o momento de composição deste trabalho, não haviam sido computados.

¹⁷⁸ Até este período, não constam registros de realização de Audiências Públicas para aprovação de Relatórios de Impacto. Conforme informação da SEDEC/PMV, a Lei 4.167/1994 (PDU) não definia a obrigatoriedade de realizar Audiência Pública para a aprovação de Relatório de Impacto Urbano (RIU). Essa exigência passou a vigorar na Lei nº 6.705/2006 (PDU), com a definição do Estudo de Impacto de Vizinhança.

¹⁷⁹ Entre 2009 e 2014, todos os EIV's aprovados cumpriram a exigência de realização das respectivas audiências públicas.

2017 = 7 (1 aprovado c/ audiência pública; 2 em análise; 1 aguardando EIV);

2018 = 5 (1 em análise; 4 aguardando EIV);

(TOTAL = 50 relatórios aprovados – entre 2007 e 2017)

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS:

Serra:

Local: Auditório do SENAI – Av. Paulo Miguel Bohomoletz, nº 520, Civit I, Serra/ES

Data: 24/07/2018 (19:30 h)

Notas: A audiência pública realizada para apresentação do EIV/RIV referente ao empreendimento “Centro Logístico – Porto Canoa *Business Park*” (Porto Canoa Empreendimentos Imobiliários). Reunião com a presença dos representantes da empresa responsável pela obra, técnicos responsáveis pela elaboração do EIV, representantes da Administração Municipal – PMC/SEDUR e demais interessados (entre os quais, vizinhos ao empreendimento e representantes da associação de moradores), totalizando 30 pessoas.

A reunião ocorreu de acordo com os procedimentos usuais, sendo introduzido o tema Estudo de Impacto de Vizinhança aos presentes, e, em seguida, apresentado o Relatório de Impacto de Vizinhança. Inicialmente, o responsável pelo Estudo explicou que a elaboração do EIV seguiu a formulação do Termo de Referência para o empreendimento, apresentando suas características e localização. Como se tratou de um Centro Logístico, a ser implantado na ZEU 2 (zoneamento urbano – PDM), área designada para uso e ocupação de equipamentos semelhantes. Não houve nenhuma objeção à implantação do empreendimento. Na foto 1, imagem da audiência pública realizada em 24/07/2018 (obtida mediante permissão da PMS).



Foto 1 – panorama geral da assistência (fonte: acervo pessoal)

Vila Velha:

Local: Saron Cerimonial – Rua Paulo Natali, nº 6, Paul, Vila Velha/ES

Datas: 26/09/2018 e 03/10/2018 (19:00 h)

Notas: Audiência promovida com a participação do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), para apresentação discussão do processo de licenciamento ambiental do Terminal Portuário do Espírito Santo (TPES). O principal objetivo foi a apresentação do Plano de Controle Ambiental (PCA) referente ao TPES, cujo EIV foi elaborado em 12/09/2017, sendo sua aprovação publicada no *site* da PMVV no mesmo ano. O empreendimento em tela, localizado na região de Paul (tradicional bairro portuário da cidade, pertencente à zona retroportuária e densamente povoado), destina-se ao armazenamento em grandes reservatórios, para carga e descarga de graneis líquidos. Presentes nessa reunião, os representantes da PMVV e da empresa responsável pelo empreendimento, os responsáveis pela elaboração do PCA, além da liderança e população residente no bairro, entre outros demais interessados, contando com cerca de 65 presentes. Esta audiência durou apenas 30 minutos, sendo interrompida no meio da apresentação do PCA¹⁸⁰. Imagens da audiência pública realizada em 26/09/2018 (fotos 2 a 4, obtidas mediante permissão da PMVV).



Foto 2 – abertura da reunião (fonte: acervo pessoal)



Foto 3 – início da apresentação (fonte: acervo pessoal)



Foto 4 – aspecto geral da assistência (fonte: acervo pessoal)

¹⁸⁰ De acordo com a Lei nº 4.575/2007, o empreendimento localiza-se na ZEIE – Turismo, Patrimônio Cultural e Atividades Portuárias. Essa audiência foi realizada logo após um evento anterior (19/09/2018), para apresentação do EIV/RIV à comunidade do bairro; contudo, não pôde ser finalizada, por interferência dos moradores, exigindo-se a elaboração e apresentação do PCA. Essa segunda audiência (26/09/2018) também não foi bem-sucedida, diante de protestos da população que, alegando riscos ambientais e outras incomodidades, desde o início demonstrou ser contrária à implantação do empreendimento. Sobre a quantidade de presentes, o número é estimado, pois a lista de presença foi subtraída por um dos líderes comunitários (na ata do evento, o número informado foi de 54 participantes).

Em virtude do encerramento da reunião, sem qualquer decisão tomada, uma nova audiência pública foi agendada para a semana seguinte, no dia 03/10/2018. Nessa reunião foi apresentado um Relatório de Impacto de Vizinhança elaborado conjuntamente Terminal Portuário (TPES) e o Terminal de Graneis de Capuaba (TGC), ambos localizados na mesma região. Nesta última audiência pública, realizada com a intervenção do MPES e a presença de todos os envolvidos na reunião anterior, totalizando 78 presentes, houve a participação mais efetiva de lideranças comunitárias, que manifestaram o desejo de colaborar para a realização da reunião de forma pacífica, sendo o PAC também apresentado na íntegra.



Foto 5 – painel de abertura da reunião
(fonte: acervo pessoal)



Foto 6 – painel apresentado durante a apresentação
(fonte: acervo pessoal)

Na apresentação do RIV foram apresentados os cenários positivos e negativos decorrentes pela presença e funcionamento do empreendimento (já em fase de instalação). O principal impacto positivo destacado foi a possibilidade de novos postos de trabalho, para os quais a empresa daria prioridade aos residentes no bairro. Medidas “potencializadoras” foram indicadas para melhoria dos impactos positivos. Como principal efeito negativo, devido à natureza e localização do empreendimento, os impactos ambientais tiveram maior atenção nas discussões, desde o início das proposições para o Terminal Portuário. Após demonstrações quanto à viabilidade do empreendimento, e diante de alguns questionamentos dos presentes, foi apresentado como medida compensatória pelos impactos negativos, a assinatura conjunta de um Termo de Ajustamento de Conduta justificado para uma “compensação socioambiental”.

Assim, foi pactuado um entendimento entre moradores da região e do empreendedor, de incluir entre as condicionantes para a aprovação de funcionamento, uma contrapartida financeira destinada a equipamentos públicos e outras melhorias no bairro atingido. As imagens da audiência pública realizada em 03/10/2018 (fotos 7 a 9) foram também obtidas mediante permissão da PMVV.



Foto 7 – panorama do auditório (fonte: acervo pessoal)



Foto 8 – apresentação do EIV/RIV (fonte: acervo pessoal)



Foto 9 – aspecto geral da assistência (fonte: acervo pessoal)

Cariacica:

Local: Igreja Assembleia de Deus – Rua Strauss, nº 132, Morada de Santa Fé, Cariacica/ES

Data: 10/10/2018 (19:00 h)

Notas: Audiência pública para apresentação do EIV/RIV referente ao empreendimento “Posto Leste-Oeste” (Posto de Combustíveis), a ser implantado na Rua Romana de Jesus, em um terreno que faz esquina com a Rod. Leste-Oeste, no bairro Morada de Santa Fé (bairro predominantemente residencial). O empreendimento é classificado conforme o PDM como “Comercial de Serviço em âmbito local (Zona de Ocupação Preferencial - ZOP 2). A reunião contou com a presença de representantes da PMC, responsáveis pela elaboração do Estudo de Impacto e moradores da vizinhança imediata, no total de 36 participantes.

Após uma explicação aos presentes sobre a natureza do EIV, e a respeito do empreendimento a ser implantado, foi apresentado o Relatório de Impacto de Vizinhança, com a narrativa do tipo de serviço a ser prestado e as características de empreendimentos semelhantes. Entre os impactos positivos, foi enfatizada a melhoria na infraestrutura urbana e paisagística do local, a possibilidade de postos de trabalho para moradores das proximidades, além da segurança resultante da presença de um ponto movimentado na área. Quanto aos impactos

negativos, foram considerados como mais significativos os que se manifestem quando da construção do empreendimento (poluição sonora, aumento de tráfego, etc).

A maior preocupação com relação à implantação do posto de combustíveis foi quanto aos riscos ambientais e a segurança nos acessos, entre as questões citadas pelos moradores. Nesse sentido, houveram questionamentos sobre o tipo de combustível a ser comercializado e quanto aos possíveis incômodos na vizinhança mais próxima, principalmente de uma moradora que contratou para um advogado para acompanhá-la. Após algumas considerações, a reunião foi encerrada com a maioria dos presentes se declarando de acordo com a aprovação do EIV/RIV e a implantação do empreendimento. As imagens da audiência pública realizada em 10/10/2018 (fotos 10 a 12) foram obtidas mediante permissão da PMC.



Foto 10 – início da reunião (fonte: acervo pessoal)



Foto 11 – explicação do EIV à assistência (fonte: acervo pessoal)



Foto 12 – apresentação do EIV/RIV (fonte: acervo pessoal)

Vitória

Local: Auditório do Colégio Salesiano – Rua Deputado Otaviano Rodrigues de Carvalho, nº 360, Bairro Jardim Camburi, Vitória/ES **Data:** 22/11/2018 (19:00 h)

Notas: Audiência pública para apresentação do EIV/RIV referente ao empreendimento “Residencial Reserva Camburi” – empreendimento de uso misto (residencial multifamiliar e comercial) composto por 5 torres residenciais e 15 lojas, a ser implantado na Av. José Maria

Vivácqua Santos (trecho da Rod. Norte-Sul). Conforme o PDU, a área a onde se implantará o empreendimento se encontra na Zona Arterial - ZAR 1.¹⁸¹

A reunião contou com a presença dos representantes da PMV, os responsáveis pelo EIV/RIV e representantes da empresa executora do empreendimento, além de representantes dos moradores do bairro Jardim Camburi, totalizando 33 participantes (incluindo a intérprete de LIBRAS). Após a abertura da audiência, o representante da empresa construtora INOCOOPES¹⁸², responsável pela construção das cinco torres explica as características do empreendimento, a ser construído em um prazo estimado de 7 (sete) anos.

Na apresentação do EIV/RIV foram delineadas as características gerais do empreendimento, buscando demonstrar que o mesmo é compatível com o tipo de uso predominante na região de seu entorno e segue os parâmetros urbanísticos da zona a que pertence. Devido ao porte da construção, foram delimitadas e tipos de áreas a serem objeto da indicação dos impactos previstos: Área Diretamente Afetada (ADA), Área de Influência Direta (AID) e Área de Influência Indireta (AI), conforme indicações do TR específico para a elaboração do EIV.

Na oportunidade para os questionamentos, a maior preocupação manifestada pelos participantes (moradores do bairro) foi o aumento de demanda do tráfego de veículos e pessoas, já intenso na região. Por se tratar de um empreendimento de grande porte e gerador potencial de impacto no fluxo de pessoas, foi assegurado que a futura expansão viária da Av. Norte-Sul (já parte do planejamento para as vias metropolitanas¹⁸³), existindo a possibilidade de já estar concretizada quando o empreendimento já estiver em operação. Foi também anunciado um repasse financeiro como contrapartida para projetos de melhorias (equipamentos públicos) destinados ao Bairro Jardim Camburi.

Diante do questionamento feito por um vereador presente, quanto à preocupação com a sobrecarga nos serviços de saúde e educação, foi sugerido que se constituísse um fundo de gestão de recursos para a construção de equipamentos urbanos no bairro, para utilização de contrapartidas financeiras provenientes de projetos como o que se apresentou na reunião. Devido ainda, à pouca participação popular nessa audiência pública, anunciada previamente pelos representantes da PMV, foi sugerido que a população participe mais efetivamente de futuras reuniões, usando seu legítimo direito de atuar nas decisões de gestão da cidade. As imagens da audiência pública realizada em 22/10/2018 (fotos 13 e 14) foram obtidas mediante permissão da PMV.

¹⁸¹ “As Zonas Arteriais (ZAR), caracterizadas como áreas de abrangência de vias arteriais no Município, com a concentração de transporte coletivo e a presença de usos residenciais ou mistos”. (Art. 22, Lei Municipal nº 9.271/2018-PDU)

¹⁸² Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – ES: sistema de cooperativas habitacional por autofinanciamento. Em atuação no ES desde 1968. (ABE, 1999; IJSN.PDUI. 2017, Vol.4, p.27)

¹⁸³ Conf. Anexo 7-Mapa 1- Mapeamento dos projetos viários (LM nº 9.271/2018 – PDU)



Foto 13 – abertura da reunião (fonte: acervo pessoal)



Foto 14 – apresentação do empreendimento (fonte: acervo pessoal)